



Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence

Services sociaux d'intérêt général :
entre finalité sociale et libre-concurrence

Asbl Pour la Solidarité, mars 2011

ISBN : 978-2-930530-18-5

Dépôt légal : D/2011/11.262/5

Think Tank européen *Pour la Solidarité*



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 nouer 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 compétences, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socio-économiques ; crée des observatoires ; organise des colloques, des séminaires et des rencontres thématiques ; élabore des 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, la responsabilité sociétale des entreprises et la diversité, et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles
Tél. : +32.2.535.06.88
Fax : +32.2.539.13.04
info@pouglasolidarite.eu
www.pouglasolidarite.eu

Les Cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Publications récentes :

Céline Brandeleer, *Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives*. Cahier de la Solidarité n° 26, Série développement durable et territorial, 2011.

Tiphaine Delhommeau, *Agir pour une santé durable : Priorités et perspectives en Europe*. Cahier de la Solidarité n° 25, Série développement durable et territorial 2011.

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier de la Solidarité n° 24, Cohésion sociale et économie sociale, 2010.

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier de la Solidarité hors-série, 2010.

Responsabilité sociétale des entreprises : la spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 23, 2010.

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 22, 2009.

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, n° 21, 2009.

Tiphaine Delhommeau, *Alimentation : circuits courts, circuits de proximité*, Série développement durable et territorial, n° 20, 2009.

Charlotte Creiser, *L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique*, Série développement durable et territorial, n° 19, 2009.

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Série développement durable et territorial, n° 18, 2009.

Thomas Bouvier, *Construire des villes européennes durables*, tomes I et II, Série développement durable et territorial, n° 16 et 17, 2009.

Europe, énergie et économie sociale, Série développement durable et territorial, 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 (n° 13 en version néerlandaise), 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 du secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 9, 2007.

Retrouvez toutes nos publications
sur www.pourlasolidarite.eu/-publications-

Table des matières

Préface	9
Contexte	13
1. Genèse du Marché Unique européen	17
A. Traité de Rome	18
B. Le Livre blanc	20
C. L'Acte unique	21
D. Le Traité de Maastricht	23
E. Ajustements et relance	24
F. Directive Services	26
G. Le Traité de Lisbonne	28
2. Marché Unique et SSIG	31
A. Définitions	31
B. Défi actuel : La logique de concurrence peut-elle s'appliquer aux SSIG ?	39
3. Défis actuels du Marché unique : concilier approfondissement du Marché Unique et protection du modèle social européen.	61
A. Contexte (crise financière, crise économique, crise de légitimité)	61

B. Relance du marché unique et SSIG	63
Recommandations	69
Contributions	77
Concurrence et rentabilité dans les services sociaux d'intérêt général : quel impact pour les associations ? Par Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti, LEST/CNRS et Université de la Méditerranée	79
La place des services à la personne dans le marché intérieur ? Par Ingrid Ispenian, directrice juridique, UNA	89
La mobilisation de la société civile sur les SSIG en France est-elle soluble dans l'Europe ? Par Laurent Fraisse, socio-économiste, Labo de l'ESS et Carole Salères, conseillère technique, Uniopss	97
Manifeste européen : Pour une nouvelle approche de l'UE sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG)	107

Préface

Par Denis Stokkink, Président de Pour la Solidarité

***Plaidoyer pour une approche spécifique des SSIG
De la sauvegarde de nos services sociaux d'intérêt général***

Dès 1957, le Traité instituant la Communauté Economique Européenne prévoyait, en parallèle de la liberté de circulation des marchandises, «l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux» afin de réaliser un marché commun à l'intérieur de l'Europe. La **libéralisation des services** s'inscrit donc naturellement dans la **logique générale de libéralisation** de la construction du marché intérieur. Ainsi, en 2005, un premier projet de directive avait vu le jour, connu sous le nom de « directive Bolkestein ». Ayant suscité une levée de boucliers parce que jugée bien trop libérale, **la directive « Services »** a été amendée et modifiée substantiellement avant d'être finalement adoptée en 2006. A compter du 28 décembre 2006, les Etats membres disposaient de trois ans pour transposer cette directive dans leurs législations nationales respectives.

Une des conséquences majeures de la libéralisation des services a été le passage d'un système de **conventionnement** à une logique de **contractualisation** entre les opérateurs de Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG) et les pouvoirs publics. Ce changement porte atteinte à l'exécution des missions de services publics. En effet, les associations autrefois subventionnées par les pouvoirs publics doivent désormais répondre à des appels d'offres afin de remporter des marchés. Elles se trouvent désormais en concurrence face à des entreprises classiques qui ne poursuivent pas une finalité sociale et peuvent ainsi mettre en péril la qualité et l'accessibilité des services.

L'absence de définition de ce qu'est un service public dans le Traité UE et le flou juridique qui réside autour des notions de « service d'intérêt général », de « service économique d'intérêt général », de « services sociaux d'intérêt général » menacent nos modèles sociaux et laisse les **collectivités territoriales et les acteurs de l'économie sociale** prestataires de ces services dans une insécurité juridique. En effet, bien que le délai de transposition de la directive soit arrivé à échéance, des difficultés liées à l'interprétation de la directive subsistent. De telles « zones grises » ne sont pas acceptables dans la mesure où les SSIG représentent un enjeu crucial pour la société. C'est pourquoi nous réclamons un **positionnement clair** de la Commission sous forme d'une directive sectorielle qui apporterait un cadre juridique stable et spécifique aux SSIG. Il en va de la **sauvegarde du modèle social européen**.

La Commission européenne doit s'approprier véritablement les SSIG et mettre fin au flou qui entoure la transposition de la directive. L'encadrement jurisprudentiel des SSIG n'est pas une solution appropriée. La trop grande marge d'appréciation laissée aux pouvoirs publics fait encourir le risque d'une **intrusion de la Cour de justice** et d'une interprétation *a minima* de la notion de service social d'intérêt général.

Il revient à la Cour Européenne de Justice de l'Union européenne (CJUE) de trancher en cas de litige mais il ne lui revient en aucun cas d'établir des règles de loi : il faut à tout prix se prémunir d'une dérive dangereuse vers un **gouvernement des juges**. Nous considérons que la Commission doit assumer la responsabilité qui est la sienne en édictant une règle commune sous forme d'une nouvelle directive visant à interpréter la précédente ; il s'agit là d'une **décision politique indispensable** afin d'appréhender les SSIG de manière spécifique et non par une approche au cas par cas dictée par la CJUE.

D'autre part, la **clarification de plusieurs points** est requise par les parties prenantes, en particulier les collectivités locales et le secteur de l'économie sociale : elles réclament un éclaircissement concernant les modalités d'exécution des missions de mandatement, les modalités de financement ainsi que l'affirmation d'une **exigence de qualité des services**. Ces différentes revendications ont été maintes fois exprimées par la société civile dans le cadre de différents appels et colloques. Cependant, la Commission européenne semble sourde à

ces revendications, suscitant **une certaine exaspération** des pouvoirs locaux et des associations qui souhaitent un cadre clair pour organiser et financer des services publics de qualité et ainsi respecter le contrat qui les unit avec les citoyens.

Il faut également que les pouvoirs publics nationaux et locaux continuent d'assurer leur rôle de garant de la qualité des services publics. En effet, il incombe aux Etats membres d'établir des relations profitables à l'intérêt général en garantissant la qualité et l'accessibilité des services : il faut garder à l'esprit que la **cohésion sociale, économique et territoriale** à l'intérieur de l'Europe des 27 est en jeu. Pour cela, les Etats membres disposent de plusieurs outils dont les **clauses sociales des marchés publics**. Nous regrettons que ces clauses ne soient pas assez utilisées alors qu'elles permettent de renforcer la dimension sociale des marchés publics en y intégrant des critères qualitatifs et favorables à l'intérêt général.

En outre, des progrès sont à faire en termes de clarification des modalités de financement : concrètement, les critères de qualification des aides d'Etat gagneraient à être clarifiés et simplifiés. De plus, en termes de calcul des compensations financières, il est nécessaire que le **seuil des aides d'Etat** soit relevé : le seuil *de minimis* devrait passer de 200 000 euros sur trois ans à 200 000 euros par an ; telle est heureusement la position défendue par le Commissaire Barnier dans son plan de relance du marché unique qui doit accorder une place importante aux SSIG remplaçant ainsi la **dimension sociale au cœur du marché unique**.

Un manifeste européen intitulé « Pour une nouvelle approche de l'UE sur les services sociaux d'intérêt général » a été lancé à l'initiative de l'Uniopss et du Labo de l'ESS et signé par Pour la Solidarité ainsi que plusieurs plates-formes européennes. Ce manifeste revendique « la mise en œuvre d'une politique européenne institutionnalisée de reconnaissance, de promotion et de développement de SSIG de qualité ». Une revendication traduite en sept propositions reprises en annexe de cet ouvrage.

Fort de ses convictions, le Think Tank Pour la Solidarité propose au travers de cette étude d'apporter un **déchiffrage** de cet enjeu complexe et majeur de notre époque que constituent les SSIG. Pour

ce faire, l'étude restitue la genèse du marché unique et la théorie libérale sur laquelle ce dernier repose afin de comprendre la logique générale de libéralisation dans la construction du marché intérieur. Les **concepts clefs**, SIG, SIGNE, SIEG et SSIG, indispensables à la compréhension de la thématique sont explicités. Les résultats et les critiques de l'institution de la libre-concurrence sont ensuite discutés, en mettant en avant les problèmes concrets rencontrés par les SSIG dans un tel contexte. Enfin, l'ouvrage formule des **recommandations adaptées et indispensables** pour relever le triple défi de qualité, d'accès et de démocratisation des SSIG.

Cette étude est accompagnée de **contributions remarquables** : il s'agit d'une part d'un article de Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti du Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (CNRS) et de l'Université de la Méditerranée qui montre comment les services sociaux d'intérêt général peuvent être déviés de leur mission initiale de service public par des comportements opportunistes de la part d'opérateurs moins motivés par la prestation de services de qualité que par la recherche du profit. Laurent Fraisse et Carole Salères de l'UNIOPSS et du Labo de l'ESS abordent quant à eux les enjeux de la **mobilisation de la société civile** sur les SSIG en France et analysent les possibilités et les avantages d'une mobilisation plus large à l'échelle de l'Union européenne. Enfin, UNA, le premier réseau français d'aide et de services à domicile, signe un article sur la place spécifique des services à la personne dans le marché intérieur et les problèmes rencontrés par le secteur face au flou juridique qui entoure les SSIG.

Au-delà des mots et des lois, il en va de réalités qui affectent notre **vie quotidienne** : les SSIG sont des services essentiels au bon fonctionnement de notre société et qui réclament un **système juste et équitable** qu'une ouverture non contrôlée à la concurrence pourrait compromettre. Est-ce nécessaire de le rappeler : c'est au marché intérieur d'être **au service des citoyens**, pas l'inverse. Quel modèle social européen souhaitons-nous construire ? Quel est l'avenir de nos services publics en Europe ? Comment concilier SSIG et marché unique ? Autant de questions essentielles auxquelles cet ouvrage se propose d'apporter des clefs de compréhension afin de mieux cerner une problématique majeure d'un point de vue économique, social et démocratique.

Contexte

Par Milena Mathé et Audrey Rigo

Les bases du Marché unique ont été mises en place avec l'adoption du Traité de Rome en 1957. Prévoyant l'abolition progressive des obstacles à la libre circulation des biens et marchandises, des services, des agents économiques et des capitaux, ce marché s'est progressivement mis en place au cours des 50 dernières années. On peut dire qu'il constitue un des objectifs principaux du projet européen. L'idéologie qui soutient ce projet est très clairement empreinte de libéralisme. Cependant, depuis les années 80, la nécessité d'inclure une dimension sociale au projet européen s'est fait de plus en plus sentir.

En mars dernier, la Commission européenne faisait connaître sa stratégie pour les années à venir, appelée « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». La Commission nous dit à cet égard : « *sur la base de la directive «services», il est nécessaire de créer un marché unique et ouvert, tout en veillant à garantir la qualité des services fournis aux consommateurs.*¹ » Par ailleurs, le Traité de Lisbonne, récemment entré en vigueur (2009) énonce comme objectif de faire de l'Europe une « économie sociale de marché ».

Progressivement, on reconnaît la place primordiale des services sociaux d'intérêt général (SSIG) au sein de l'économie européenne. Ces services sont une source importante de revenus, mais aussi, ils sont porteurs de valeurs d'égalité, d'inclusion et de solidarité. A travers

1. Communication de la Commission « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM(2010) 2020, Bruxelles.

ces valeurs, ils participent à la cohésion sociale et territoriale de l'Europe et de manière plus générale, au modèle social européen. Le rôle de stabilisateur, tant économique que social, des SSIG a également souvent été souligné. En effet, ils ont pu atténuer les effets de la récente crise économique.

Le domaine des SSIG se situe entre l'économique et le social, et entre le local, le national et l'europpéen. Ceci ajoute à leur complexité. Les règles édictées par l'Union européenne s'appliquent de plus en plus aux SSIG. Ceci génère des incertitudes pour les autorités publiques, les fournisseurs de services et les destinataires. Les objectifs et principes sous-jacents du cadre juridique européen actuel reflètent une « *logique basée essentiellement sur des paramètres de performances économiques qui ne peut recouvrir qu'en partie celle des SSIG et qui est dès lors difficilement applicable sous cette forme à la réalité et aux nouveaux enjeux des services sociaux dans l'Union européenne* »². On peut parler d'un réel besoin de reconnaissance effective des missions et spécificités des SSIG, de l'ensemble des acteurs et des objectifs.

Dans le cadre actuel européen de renforcement du marché intérieur, il apparaît nécessaire de bien mesurer l'application des règles européennes et leur incidence sur la qualité des services fournis. Nous verrons en effet que la réglementation communautaire n'est pas toujours adaptée aux domaines des SSIG. Il est également important de vérifier si les fonctions des services sociaux pourront toujours être assurées dans le cadre de marchés publics dont les logiques et les temporalités ne sont pas toujours adaptables à celles des services sociaux.

Une vision européenne commune doit voir le jour dans cette matière. Il en va de la sauvegarde de nos systèmes de protection sociale et du bien être des citoyens européens qui se montrent de plus en plus critiques face au projet européen, considéré comme étant trop libéral.

Dans la première partie de ce travail, nous retracerons l'histoire du marché unique depuis sa mise en place par le Traité de Rome jusqu'à nos jours. Nous verrons que la construction de ce marché s'est ins-

2. Service public fédéral Sécurité Sociale (2010) « *Les Services Sociaux d'Intérêt Général : Au coeur du modèle social européen. Note de contexte général* », Bruxelles.

crite progressivement dans les textes européens, depuis le Livre Blanc, en passant par l'Acte Unique et le Traité de Maastricht, pour enfin en arriver à l'adoption de la directive Services (2006). Celle-ci finalise le marché intérieur car, après la libéralisation des capitaux, des biens et des personnes, elle instaure la libéralisation des services au niveau européen.

Dans une deuxième partie, nous examinerons comment la dynamique de libéralisation peut s'appliquer aux services sociaux d'intérêt général. Nous commencerons tout d'abord par définir la notion de service d'intérêt général, à but économique ou non, pour en venir à la notion de services sociaux d'intérêt général. Ensuite, nous présenterons en quelques lignes la théorie de l'efficacité et son corollaire, la politique de concurrence. Finalement, nous adopterons un regard critique en vue de voir comment, dans la pratique, la logique libérale s'applique aux services sociaux d'intérêt général. Nous étudierons notamment les conséquences de la libéralisation en termes de qualité, de sécurité, de transposition, d'atteinte à la sphère nationale et au principe d'universalité et enfin, en termes de légitimité démocratique.

Dans une troisième partie, nous mettrons en évidence le défi actuel qui se pose au niveau européen : celui de concilier l'approfondissement du marché unique avec la protection du modèle social européen et de nos systèmes de protection sociale. En effet, dans le contexte européen actuel marqué par la crise économique, financière et de légitimité, cette question s'avère cruciale. Nous présenterons à cet égard le rapport sur le marché intérieur réalisé par l'économiste M. Monti, ainsi que le plan de relance proposé par le commissaire Barnier. Nous finirons enfin par proposer une série de recommandations.

1. Genèse du Marché Unique européen

Cette section a pour objectif de comprendre la logique générale de libéralisation dans la construction du marché intérieur. Sont présentées les grandes étapes de la mise en place du Marché Unique, du Traité de Rome à la directive Services.

Le marché intérieur européen, plus communément appelé marché commun, est la réalisation d'une **union économique** qui démarre dès 1957 avec le Traité de Rome qui posait alors les jalons d'une intégration progressive des marchés³. Le Marché Unique repose sur le principe fondamental des quatre libertés : circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Ce principe est complété d'un ensemble de règles et de politiques communes assurant un cadre réglementaire évitant les distorsions notamment en matière de concurrence⁴. Plusieurs phases se sont succédé, toutefois l'intégration économique n'est pas encore achevée.

3. Sapir et Jaquemin (1989) « The European internal market », Trade and Competition, Oxford University Press, Oxford.

4. Dony (2008) « Le droit de l'Union Européenne », 2e édition, Editions de l'Université de Bruxelles.

A. Traité de Rome

En 1957, six pays (la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Italie) signent le Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne (CEE). Les six Etats signataires s'entendent alors sur **une intégration progressive des économies européennes**, et ce en vue de créer, *in fine*, un marché commun européen. Le Traité pose les fondements du futur « marché commun » en définissant le principe dit des « **quatre libertés** » : il prévoit en effet l'abolition progressive des obstacles à la libre circulation des biens et marchandises, des services, des agents économiques et des capitaux.

En 1957, Le Traité de Rome disposait, dans son article 117⁵, que « *l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès (...) résultera du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation de systèmes sociaux* »⁶, celle-ci devant se faire « *de manière automatique, résultant de la création d'un Marché Unique de nature à stimuler la croissance* »⁷.

Il faut attendre 1968, soit dix ans après la signature du traité, pour que soient supprimés les droits de douane et les quotas jusqu'alors appliqués entre les Etats Membres, créant ainsi une **zone de libre échange**⁸. Un **tarif douanier commun** entre en vigueur à l'égard des pays tiers qui transforme la zone de libre échange en **union douanière**, nécessitant la mise en place d'une **politique écono-**

5. A défaut d'un tel enchaînement, le Traité prévoit un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

6. Baron (1998) « Marché Intérieur et droit social dans l'Union Européenne », Presses Universitaires d'Aix-Marseille-Puam, p.27.

7. Lyon-Caen (1993) «Droit social international et européen», éd. Dalloz, Paris, 8^e ed.,p. 164.

8. La zone de libre échange est une des formes d'association entre Etats pour favoriser les échanges internationaux. La création d'une zone de libre échange consiste seulement à supprimer les droits de douanes entre pays membres. Ces derniers conservent une entière liberté d'initiative dans la réglementation de leurs échanges avec les pays tiers et dans la fixation de leur propre politique économique et sociale.

mique commune⁹. La première étape est achevée : les échanges intra-communautaires sont en hausse et la CE enregistre un taux de croissance annuel remarquable sur la période 1958-1972.

Demeurent toutefois des obstacles non tarifaires¹⁰ à la libre circulation des marchandises. On observe d'une part des exigences différentes en matière de sécurité ou d'emballage ou encore des différences entre les procédures administratives nationales. Si les règles sanitaires sont indispensables pour la protection des consommateurs, les pays membres sont souvent soupçonnés d'en abuser à des fins protectionnistes. En effet, dans la pratique, ces différences entravent la libre circulation des marchandises en mettant producteurs et entrepreneurs dans l'impossibilité de commercialiser leurs produits dans un autre pays membre¹¹. D'autre part, le taux de change variable, un instrument certes d'ajustement, vient déséquilibrer les échanges économiques entre Etats membres de l'Union européenne. Ceci se concrétise notamment au travers de dévaluations dites « compétitives ».

9. Le traité CE (ex-article 4 TCE, aujourd'hui article 119 TUE) prévoit « *l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* ».

10. Les obstacles non tarifaires sont un autre type de protection à disposition des pays pour limiter l'entrée d'un bien concurrent provenant d'un autre pays et protéger la production nationale. Ces obstacles peuvent être des normes techniques, sanitaires ou de sécurités imposées sur un bien.

11. Commission Européenne – Marché Intérieur, http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_2_fr.htm.

B. Le Livre blanc

L'optimisme général qui caractérisait le contexte de la signature du traité de Rome semble s'être dissipé. Le début des années 80 est marqué par un essoufflement du projet : lenteurs administratives, manque de coopération entre Etats Membres, processus décisionnel bloqué par un vote à l'unanimité au Conseil. Cette période est également marquée par une augmentation considérable du taux de chômage. Les systèmes nationaux de protection sociale mis en place durant la période d'après-guerre semblent ne plus pouvoir répondre adéquatement aux nouveaux défis socio-économiques. La hausse du chômage peut être attribuée, selon le modèle libéral, aux rigidités structurelles sur les marchés du travail en Europe, constituant un frein à la mobilité du facteur travail¹². Parallèlement à cela, on observe un scepticisme de la part des citoyens, pour qui l'abolition des frontières nationales ne suffit pas à l'amélioration directe des conditions de vie et de travail. Un débat prend forme sur la façon de remédier à ces déficiences.

C'est l'arrivée de Jacques Delors à la présidence de la Commission Européenne qui va relancer la machine. En 1985, il soumet un Livre Blanc¹³ avec pour objectif de **relancer et d'achever la réalisation du Marché Unique européen** d'ici à 1992.

L'enjeu politico-économique mis en avant dans le Livre blanc est d'impulser des **changements structurels** pour créer un environnement favorable à la croissance, à la production et à l'emploi. Est également pointé du doigt le **manque de coordination entre les politiques économiques** des pays membres.

La dimension **sociale** s'inscrit également progressivement à l'agenda européen.

12. Lawrence et Schultze (1987) « *Barriers to European Growth: A Transatlantic View* », The Brookings Institution, Washington.

13. Commission des Communautés européennes (1985) « *L'achèvement du marché intérieur* », Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen, Bruxelles.

C. L'Acte unique

S'en suit l'Acte Unique Européen (AUE) qui est signé les 17 et 26 février 1986 par 12 Etats. Bien que réaffirmant cette hypothèse de croissance inscrite dans le traité de Rome - « *le Marché Unique a vocation à stimuler la croissance* » -, il prévoit l'introduction d'une série de dispositions afin de transposer les finalités économiques **et sociales** de l'Union sous forme de **règles de droit**¹⁴.

L'AUE prévoit entre autres choses l'adoption à la majorité qualifiée en Conseil des ministres de certaines décisions nécessaires pour débloquent la situation et pour parvenir à atteindre les objectifs du Livre Blanc. En parallèle de cette réforme institutionnelle, la Commission envisage l'adoption de textes législatifs (directives et règlements) dans le but de démanteler progressivement les barrières physiques (contrôles aux frontières), fiscales et politiques qui entravent encore la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Une réglementation européenne commune vient se substituer à 12 législations nationales réduisant ainsi les lourdeurs administratives et facilitant les échanges.

Outre cette harmonisation, de nombreux Etats Membres vont opter pour la « **reconnaissance mutuelle** » qui leur permet de garantir l'équivalence d'une norme en vigueur dans un pays membre à une norme nationale sans devoir légiférer¹⁵. Ce principe découle de l'article 34 du Traité UE (ex art 28 TCE) qui interdit les mesures protectionnistes techniques et de la jurisprudence de la CJCE avec l'arrêt « **Cassis de Dijon** » (affaire 120/78 du 20 février 1979)¹⁶. Une ré-

14. Baron (1998) « *Marché Intérieur et droit social dans l'Union Européenne* », Presses Universitaires d'Aix-Marseille-Puam, p.26-28.

15. Dony (2008) « *Le droit de l'Union Européenne* », 2^e édition, Editions de l'Université de Bruxelles.

16. Affaire Cassis de Dijon : La société alimentaire allemande Rewe n'a pas eu l'autorisation du Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (administration fédérale allemande du monopole des alcools) d'importer de la liqueur de Cassis de Dijon (20 pour cent d'alcool), car la loi allemande prescrit un taux d'alcool minimum de 32%. Rewe a alors déposé une plainte devant la CEJ. Considérant l'interdiction du monopole allemand comme une violation de l'article 30 du traité CE, la Cour a retenu la plainte. Selon l'article 30, les restrictions à la libre circulation

serve est tout de même mise en place : un Etat Membre peut refuser l'entrée d'un bien sur la base du principe de précaution (comme ce fut le cas lors de la crise de la vache folle par exemple).

En 1989, est adoptée la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Celle-ci souligne que « *la réalisation du marché intérieur doit conduire, pour les travailleurs de la Communauté européenne, à des améliorations dans le domaine social, notamment au regard de la libre circulation, des conditions de vie et de travail, de la santé, de l'éducation et de la formation*¹⁷ ».

des marchandises (qui résultent de différences entre les législations nationales, en l'occurrence les normes de fabrication et de commercialisation des liqueurs) ne sont acceptées que si elles sont indispensables pour satisfaire à des exigences absolues (par exemple contrôles fiscaux, régularité des échanges commerciaux, santé des consommateurs, sécurité, protection de l'environnement). Les exigences liées à la régularité des échanges commerciaux et à la santé des consommateurs peuvent être satisfaites par le marquage, qui est une mesure moins contraignante puisqu'elle permet d'éviter les interdictions pures et simples. Le jugement de la CEJ a été un jalon important dans la mise en place de la libre circulation sur le marché intérieur.

17. Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, p. 6.

D. Le Traité de Maastricht

Le traité de Maastricht adopté en 1992 vient réaffirmer le principe de la libre prestation des services. Le traité garantit la liberté d'établissement pour les entreprises et travailleurs indépendants dans un Etat Membre autre que leur pays d'origine. Il élargit la liberté de circulation aux personnes et non plus seulement aux travailleurs. Enfin, la liberté de circulation des capitaux s'inscrit dans le cadre d'un projet plus large, celui de l'Union Monétaire.

Bien qu'il s'agisse d'un processus d'intégration en constante évolution, l'entrée en vigueur en 1993 du traité officialise la mise en place du « Marché Unique ».

Signalons enfin que l'Acte Unique et le Traité de Maastricht ont mis en place le dialogue social européen. Celui-ci est un élément fondamental du modèle social européen.¹⁸ Il englobe les discussions, les négociations et les actions communes entamées par les partenaires sociaux européens.

18. Pour en savoir plus sur le modèle social européen : Heine et Stokkink (2007) : « Modèle social européen : de l'équilibre aux déséquilibres », Les Cahiers de la Solidarité n°11, mars 2007.

E. Ajustements et relance

Malgré les avancées en matière sociale mises en place par l'Acte Unique et le Traité de Maastricht, la Commission admet en 1993 dans un Livre Vert sur la politique sociale européenne que « *l'opinion publique est de plus en plus préoccupée par le fait que, contrairement à l'objectif clairement affirmé à la fois dans le Traité de Rome et dans le Traité de Maastricht, et visant à assurer un progrès économique et social harmonieux, le processus d'intégration pourrait aboutir à un nivellement par le bas des normes sociales. Ceci se traduit par la crainte qu'un Marché Unique puisse ouvrir la voie à une forme de dumping social, c'est-à-dire un avantage compétitif déloyal au sein de la Communauté européenne grâce à des normes sociales inacceptables* »¹⁹.

Entre 1993 et le début des années 2000, la CE va revoir sa stratégie au travers une série d'**évaluations** et de **propositions législatives** dans le but de **compléter l'intégration** des marchés et de **redynamiser le Marché Unique**. L'objectif majeur est toujours de développer davantage le potentiel économique de l'Union.

La Commission lance en 1997 **une Stratégie de relance du Marché Unique**²⁰. Cette Stratégie a été renouvelée et renforcée en 1999 puis 2002. Les axes majeurs de cet ensemble visent notamment à :

- Rendre la **législation plus efficace**, puisque seulement 65% des directives relatives au Marché Unique sont effectives et transposées par les Etats membres ;
- Supprimer les principales **distorsions** qui affectent le marché, notamment en créant un système commun de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) ;
- Supprimer les **obstacles sectoriels** qui affectent le marché, en particulier le marché des services qui reste le moins intégré mais qui représente 70% du PIB de l'UE;

19. « Livre vert sur la politique sociale européenne, options pour l'Union », Commission des Communautés européennes, COM (93) 551, p. 7.

20. Plan d'Action en Faveur du Marché Unique, Communication de la Commission Européenne 4 juin 1997.

- Créer un Marché Unique **au service de tous les citoyens**, notamment en prévoyant l'élimination des contrôles aux frontières intérieures (volet mobilité), l'actualisation des règles relatives au droit de séjour et une protection renforcée des droits sociaux.

La question des droits sociaux des citoyens trouve une place importante dans le texte puisqu'un volet lui est consacré. On peut parler d'une prise de conscience au niveau des décideurs politiques européens que le renforcement des droits sociaux minima en UE doit s'inscrire comme corollaire au développement des volets mobilité et libre circulation des travailleurs.

Le secteur des services, qui représente près de 70% de l'activité économique en UE²¹, est régulé exclusivement par des politiques nationales. La logique de libre concurrence lui est difficilement applicable. D'une part, les divergences entre les législations nationales compliquent l'implantation d'entreprises prestataires de services dans un autre Etat membre. D'autre part, on observe que les Etats membres, au travers de politiques publiques, entendent protéger leurs monopoles et leurs « champions nationaux »²². A titre d'exemple, le secteur de l'aviation ne s'ouvrira qu'à la fin des années 90 tout comme le secteur des télécommunications, qui reste encore aujourd'hui un domaine confiné dans la sphère nationale. On peut donc dire que durant cette période, certaines tentatives de libéralisation se sont lancées mais ont été freinées par les résistances étatiques.

21. Commission Européenne – Marché Intérieur, http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_19_fr.htm.

22. Dans son article « que reste-il des politiques industrielles », Industria, revue du CERIS, mai 2007, Elie Cohen évoque le « colbertisme high tech », qui est la forme historique (en France) qu'a pris l'intervention de l'Etat-nation armé du monopole de l'intérêt général dans sa relation aux industries dites de pointe de l'après guerre au milieu des années 80 (Télécommunication, transports, aéronautique et nucléaire). Il explique que dans sa stratégie industrielle l'Etat pratique le protectionnisme offensif et encourage le développement de grands champions en mettant « les moyens de l'Etat régaliens au service du champion national public ou privé ». Fin des années 80, cette stratégie industrielle se heurte aux objectifs du marché commun et des 4 libertés fondamentales.

F. Directive Services

En 2006 est adoptée la Directive Services, qui parachève le Marché Unique. Elle n'annonce rien de nouveau puisqu'elle ne fait que rendre effectif un objectif déjà programmé dans le Traité de Rome, à savoir la quatrième liberté, **la libre prestation de services** en Union Européenne.

La directive appelle à une simplification et à une harmonisation des régulations au niveau national, à l'abolition des obstacles d'entrée sur les marchés et à la fourniture de services transfrontaliers²³. La Commission lui assigne quatre objectifs²⁴ :

- Faciliter la liberté d'établissement et la libre prestation de services en Union Européenne ;
- Renforcer les droits des destinataires des services en tant qu'utilisateurs de ces services ;
- Promouvoir la qualité des services ;
- Etablir une coopération administrative effective entre le Etats membres.

Au travers de cette Directive Services, la Commission entend étendre de façon horizontale le spectre des libéralisations à une série plus large de services. Ce spectre est défini par exclusion : la Directive s'applique à tous les services exception faite des services sujets à un cadre de régulation sectorielle (services financiers, services de communications électroniques, services audiovisuels, les secteurs des transports et de l'énergie), des services de soins de santé, de certains services sociaux (logement et garde d'enfant) et des services d'intérêt général non-économique²⁵.

23. The Economics of the Services Directive, Juan Delgado, February 2007, *Contratto e Impresa/Europa*, 2007.

24. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil 12 décembre 2006, JO, n° L 376, 2^e décembre 2006, p. 68.

25. Dony (2008) « *Le droit de l'Union Européenne* », 2e édition, Editions de l'Université de Bruxelles.

Concrètement lorsqu'une entreprise fournit un service dans un autre Etat membre, la directive prévoit que l'Etat membre destinataire du service ne pourra imposer au prestataire ses propres règles et exigences pour autant que celles-ci soient « *non discriminatoires, proportionnées et justifiées pour des raisons relatives à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement*²⁶ ».

L'enjeu de cette Directive réside dans son application. Le texte semble neutre et clair. Il exclut du champ d'application un ensemble de services dont notamment certains services sociaux, de transport et de l'énergie.

Toutefois, il en est autrement dans les faits. D'une part, la Commission européenne garantit un certain nombre de services universels. Les secteurs du social et des transports en font partie. Ceci implique que chaque Etat membre doit assurer un cadre minimum en termes de qualité et de prestation. L'Etat membre est donc responsable d'assurer l'universalité de l'accès (prix et couverture) à ces services, de façon directe ou indirecte (exploitation directe, licence d'exploitation, concession). L'Etat doit par conséquent référer à la Commission quels sont les prestataires à qui a été confiée la mission de service universel. D'autre part, force est de constater que ces services sont indirectement influencés par la dynamique de concurrence. En effet, une entreprise privée est tout à fait en droit de prêter un service social au même titre qu'une entreprise mandatée par l'Etat ou encore qu'une association à but non lucratif qui opère dans ce domaine.

La critique majeure adressée à cette directive ne vise pas la libéralisation des services mais bien la libéralisation de **tous** les services. En effet, la directive prévoit d'introduire dans le champ de la concurrence l'ensemble des services, avec un risque de ne pas tenir compte des enjeux sociaux qui y sont intrinsèquement associés.

26. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil 12 décembre 2006, JO, n° L 376, 2^e décembre 2006, p. 68.

G. Le Traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne, adopté en décembre 2009, apporte plusieurs avancées sur le plan social en introduisant des nouveautés dans les droits et les objectifs, ainsi que dans le contenu des politiques et les modalités de décision.

Tout d'abord, le traité consacre un nouvel objectif à l'Union : celui d' « *œuvrer pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une **économie sociale de marché** hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.* » (art 2, §3). On perçoit ici la volonté d'ajouter une dimension sociale au marché intérieur.

Par ailleurs, une avancée considérable est l'introduction d'une « clause sociale » horizontale qui exige la prise en compte des exigences sociales dans toutes les politiques de l'Union. En effet, dans son article 9, le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, stipule que « *Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.* »²⁷ Le Marché unique ne pourra se faire sans apporter des garanties sociales. Ces exigences sont liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau de vie élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. Très concrètement, cela signifie que toute réglementation européenne contraire à ces objectifs pourra être annulée par la Cour de justice.

Certaines avancées concernent directement le secteur des services et rétablissent le débat sur le cadre de qualité qui leur est propre : l'article 14 du traité et le protocole 26 sur les services d'intérêt général. L'article 14 crée une base légale spécifique pour l'adoption de règles sur les SIEG (services économiques d'intérêt général). L'article recon-

27. Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

nait la mission spécifique de ces services et leur rôle en matière de promotion de la cohésion sociale et territoriale. Le protocole quant à lui rappelle la responsabilité des Etats membres pour l'organisation de l'offre de ces services.

On peut donc parler de la mise en place d'une base légale importante pouvant avoir un impact considérable pour l'avenir des Services sociaux d'intérêt général. Le traité offre de nouvelles possibilités pour les acteurs de ce secteur, à qui il convient maintenant de saisir les opportunités d'action.

Depuis le Traité de Rome, la construction européenne repose sur la mise en place du Marché unique qui établit les bases de la libéralisation des marchés au sein de l'Union européenne. Parallèlement à ce processus de libéralisation, émerge progressivement une prise de conscience politique quant à la nécessité d'aborder les enjeux sociaux au niveau européen. La mise à l'agenda européen de la question sociale s'est cristallisée dans l'ajout d'une clause sociale horizontale dans le Traité de Lisbonne.

Il est dès lors nécessaire de se demander dans quelle mesure la logique de libéralisation peut-elle s'appliquer aux services publics et aux systèmes de protection sociale propres à chaque Etat membre ? Comment doit-on adapter les règles du Marché unique de façon à assurer pleinement la mission sociale inhérente aux services publics ? Enfin, comment les traités communautaires prennent-ils en compte les spécificités du service public dans leur objectif d'achèvement du marché intérieur ?

2. Marché Unique et SSIG

A. Définitions

Les Services d'intérêt général

La notion de services publics présente certaines spécificités ; leurs actions sont nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des populations. Ils sont essentiels au développement économique et au développement de la **cohésion territoriale**. Les **droits fondamentaux** sont généralement énoncés en première ligne : le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale, le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier des soins médicaux etc²⁸. Les rapports entre le prestataire et le bénéficiaire diffèrent d'une relation purement commerciale. Les bénéficiaires ne sont pas considérés comme des clients mais comme des **participants**.

La notion même de « **service public** » n'est nulle part mentionnée dans les Traités et n'existe pas de façon substantielle au niveau européen. Ce concept semble ne pas faire l'objet d'une vision commune. Chaque Etat membre a développé sa propre définition du service public et sa propre approche nationale, désignant parfois des services offerts au grand public, parfois des services fournis par un organisme du secteur public ou encore des services soumis à « une obligation de service public dans l'intérêt général ». L'Union européenne se réfère à cette dernière notion et utilise le concept de « **service d'intérêt général** » (SIG)²⁹.

28. 3^{ème} Forum sur les SSIG, document de référence « SSIG et Marché intérieur », 2010, <http://bit.ly/er5Abs>

29. « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006.

L'art 14 du TFUE reconnaît l'utilité sociale et la valeur économique des services d'intérêt général et confirme, conformément au **principe de subsidiarité**, la possibilité pour les autorités publiques de fournir, faire exécuter et organiser ces services d'une manière qui **réponde aux besoins** des utilisateurs, en respectant des normes de **qualité**, de **couverture** et à un **prix abordable, quand le marché n'y parvient pas**. En d'autres termes, l'organisation des services publics relève de la sphère étatique ou des collectivités régionales ou locales selon l'organisation propre à l'Etat membre. Cependant, l'Union européenne intervient là où il existe un conflit potentiel entre des entreprises privées prestataires de services qui sont soumises à une obligation de service public.

Les Traités de l'UE distinguent différents types de services d'intérêt général. Selon qu'ils soient de nature économique ou non, ils vont appartenir à des catégories différentes telles que définies dans les traités. Les Services d'intérêt général peuvent soit appartenir à la catégorie des « services d'intérêt général non économique » (SIGNE), soit se rattacher à celle des « services d'intérêt économique général » (SIEG).

L'appartenance à l'une des ces catégories est déterminante quant à l'application ou non des règles de droit communautaire en matière de concurrence. Ainsi les services d'intérêt économique général tombent dans le champ d'application du TFUE alors que les services d'intérêt général non économiques en sont exclus³⁰.

Les services d'intérêt général non économique (SIGNE)

Derrière la notion de « service d'intérêt général non économique » on retrouve les systèmes d'éducation obligatoire, les régimes de sécurité sociale etc. Leur caractère non économique les exclut du champ d'application des règles du traité³¹.

30. Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de « marchés publics » et de « marché intérieur », Commission européenne, 2010

31. Van Den Abeele (2005) « Les services d'intérêt général, état du débat en Eu-

Les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG)

La notion de SIEG apparaît dans le traité sur le Fonctionnement de l'UE aux articles 14 et 106, paragraphe 2 et dans le protocole n°26 TFUE³². Le terme n'est toutefois pas défini dans le traité. Celui-ci fait référence à des « services de nature économique soumis à des obligations de service public, en vertu d'un critère d'intérêt général ». La mission de ce type de services publics est définie au niveau national, régional ou local, afin de « *s'assurer que le service soit presté à des conditions (service de qualité à un prix abordable pour tous) qui ne sont pas nécessairement celles qui prévalent sur le marché* »³³.

Les SIEG se distinguent du reste des activités économiques du marché intérieur. Le traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (article 14) reconnaît le rôle majeur que ces services jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale³⁴ et la Cour de Justice a reconnu que les SIEG sont des services marchands particuliers en ce qu'ils revêtent certaines spécificités que ne revêtent pas d'autres activités économiques classiques³⁵.

Par ailleurs, l'art 106 TFUE reconnaît implicitement le droit pour les Etats membres de définir leurs obligations spécifiques de service public aux opérateurs mandatés sur base des principes de transparence, de subsidiarité et de proportionnalité. Le texte réaffirme néanmoins que ces services restent soumis aux règles de concurrence, dans la limite où l'application des règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de mission particulière qui leur a été

rope », Centre de Recherche et d'Information Socio-politique CRISP, Courrier Hebdomadaire n°1901-1902, Bruxelles, p. 8.

32. Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

33. Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de « marchés publics » et de « marché » intérieur », Commission européenne, 2010

34. « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006, p.18.

35. CJCE, arrêts du 10 décembre 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, aff. C-179/90, Rec.1991, p.I-5889,pt. du 17 juillet 1997, *GT-Links A/S*, aff. C-242/95, pt. 53, et du 18 juin 1998, affaire C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, Rec. 1998, p. I-XXX, pt 45.

impartie. Autrement dit, une entreprise en charge de la gestion d'un SIEG peut être exemptée de l'application des règles communautaires (règles relatives au marché intérieur et droit de la concurrence) uniquement quand l'exemption est nécessaire au plein accomplissement de la mission de service public qui lui est impartie. En cas de conflit, l'accomplissement de la mission de service public a primauté sur l'application des règles communautaires en matière de concurrence. Il n'en reste pas moins que c'est à l'Etat membre qu'il revient de démontrer le caractère nécessaire du service³⁶.

Derrière la notion de SIEG on retrouve les grands services de réseaux (électricité, gaz, services postaux, transport et télécommunication) mais aussi des services comme l'éducation, la santé et les services sociaux. Ces services se situent souvent à la frontière entre le marchand et le non marchand.

Les Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG)

L'émergence du concept de services sociaux d'intérêt général provient de la nécessité de distinguer les services sociaux d'intérêt général des grands services de réseaux (énergie, transport, etc.).

Toutefois, la notion de SSIG n'existe ni dans le TFUE ni dans le droit dérivé de l'Union européenne. En 2006, la Commission va néanmoins reconnaître très clairement la spécificité des services sociaux au niveau européen à travers sa communication « *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne* »³⁷ qui distingue deux types de SSIG :

- « *Les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les risques fondamentaux de la vie, tels que ceux liés à la*

36. « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006, p.17.

37. COM(2006) 177 final du 26 avril 2006, « Mettre en oeuvre le programme communautaire de Lisbonne ; Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne ».

santé, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage, la retraite, le handicap ;

- *Les autres services essentiels prestés directement à la personne. Ces services jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale, ils apportent une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et garantir l'accomplissement de leurs droits fondamentaux. Ils englobent premièrement l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises (telles que l'endettement, le chômage, la toxicomanie, la rupture familiale). Deuxièmement, ils contiennent des activités visant à assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires à leur insertion complète dans la société (réhabilitation, formation linguistique pour les immigrés) et notamment sur le marché du travail (formation, réinsertion professionnelle). Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux plus jeunes et aux plus âgés. Troisièmement, font partie de ces services les activités visant à assurer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé. Quatrièmement, est également inclus le logement social, qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés. Certains services peuvent évidemment englober chacune de ces quatre dimensions ».*

Par ailleurs, la Commission, dans sa communication « *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen* »³⁸ définit les objectifs et les grands principes d'organisation qui relèvent des SSIG. Parmi ces principes figurent notamment l'absence de but lucratif, la participation de bénévoles, le caractère local du service (c'est-à-dire la proximité géographique entre le prestataire de service et le bénéficiaire), le caractère personnalisé du service presté (service à la personne), le principe de solidarité (absence de sélection des risques ou de cotisations en

38. COM(2007) 725 final du 20 novembre 2007, « *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen* ».

fonction des services prestés), et enfin la relation asymétrique entre les fournisseurs du service et les bénéficiaires, qui ne peut être une relation classique type fournisseur-consommateur.

Quelles sont les règles de droit applicables ?

Un premier groupe de SSIG identifié par la Commission, le groupe des services sociaux d'intérêt général non économique, est exclu du champ d'application des règles communautaires sur le marché intérieur et du droit de la concurrence. Les services de sécurité sociale font partie du groupe des SIGNE, domaine strictement réservé aux Etats et hors champ d'application des traités. Un second groupe, celui des services sociaux d'intérêt économique général, en revanche, tombe dans leur champ d'application, au motif du caractère économique de leurs activités. En effet, les deux communications précitées mettent en exergue le fait que les SSIG peuvent être soit de nature non-économique, soit de nature économique et que le caractère social du service ne peut être suffisant à lui seul à l'écartier de la qualification « service économique ». Ainsi les SSIG de nature économique sont reconnus SIEG et sont soumis *de facto* aux règles qui les encadrent.

Tableau récapitulatif³⁹

Services d'Intérêt Général (SIG)	
SIGNE	SIEG
Exclus du champ d'application des règles du traité	Soumis aux règles de concurrence
SSIGNE Régime légaux et complémentaires de protection sociale <i>Ex. : sécurité sociale</i>	SSIEG Services fondamentaux prestés à la personne <i>Ex. : aide aux handicapés, réinsertion sociale, médico-social etc.</i>

39. Ce tableau, que nous avons quelque peu adapté, est inspiré de l'ouvrage « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006, p.22.

La question de l'application du droit communautaire relatif au marché intérieur et à la concurrence à ces différents types de services pose fréquemment problème. Un manque de clarté sur la question des dérogations à ces règles conduit de nombreux acteurs à parler d'une « zone grise » dans l'application du droit communautaire. En effet, on observe de nombreuses incertitudes au sein des Etats membres quant à l'application des règles européennes vis-à-vis des SSIG. Par exemple, les SSIEG peuvent-ils bénéficier de compensation de service public et dans quelle mesure ?

De cette question en découle une autre. Comme nous l'avons vu plus haut, les SSIG comportent certaines spécificités et particularités (caractère universel, promotion de la justice et de la cohésion sociale). Il est dès lors nécessaire de questionner l'adaptabilité du droit communautaire à ce type de service. Qu'en est-il dans la pratique ? Les règles européennes tiennent-elles réellement compte des spécificités des SSIG ?

B. Défi actuel : La logique de concurrence peut-elle s'appliquer aux SSIG ?

Théorie de l'efficacité, politique de concurrence et critique du modèle libéral

Modèle néoclassique et libéralisme

L'intégration européenne s'est construite sur le dogme de la pensée néolibérale qui repose sur l'efficacité et la rationalité du marché⁴⁰. L'ouverture progressive des marchés afin d'abolir toutes entraves à la libre circulation des biens, services, capitaux et personnes pour créer un grand marché commun trouve sa justification théorique dans l'hypothèse d'efficacité informationnelle des marchés selon laquelle le marché serait le mécanisme qui permet l'allocation du capital et des ressources la plus efficace possible. Dans cette hypothèse, le marché nécessite donc d'être développé au maximum pour pouvoir fonctionner le plus librement possible⁴¹.

La doctrine néoclassique et le libéralisme s'inspirent du fonctionnement de la « main invisible » d'Adam Smith. Le modèle qui est élaboré à partir de cette doctrine repose sur l'hypothèse de départ de comportement rationnel des individus et aboutit à un équilibre général s'identifiant à l'optimum de tous les individus. La direction étatique, représentante de l'intérêt général et de l'ensemble de la société, est absente de ce modèle. Le modèle repose sur une multitude de lois individuelles où l'individu est placé au centre : il est à la fois producteur et consommateur⁴².

Les néoclassiques attribuent le fondement de la valeur d'échange à la *loi de l'offre et de la demande*. Cette loi est l'unique mécanisme qui aboutit à la détermination des prix relatifs des marchandises.

40. Manifeste d'Economistes atterrés, Crise et dette en Europe : 10 fausses évidences, 22 mesures en débat pour sortir de l'impasse, 01.09.2010, p.4.

41. Ibidem

42. SABA et SABA (2003) « Les grandes théories économiques », 3e édition, Dunod, p.42.

Plusieurs hypothèses au modèle :

- Un bien ;
- Un ensemble d'individus qui désirent acquérir le bien : *les demandeurs* ;
- Un ensemble d'individus qui désirent vendre le bien : *les offreurs* ;
- Un marché, formé par la confrontation des offreurs et des demandeurs de ce bien ;

En fonction de la loi de l'offre et de la demande, il y a autorégulation des prix sur le marché des biens et services⁴³. En effet, d'après cette théorie, si on laisse le marché fonctionner librement (sans régulation étatique par exemple), il y aura ajustement automatique de l'offre et de la demande, et par conséquent des prix des biens et services. Dans cette optique, la concurrence va jouer un rôle de stabilisateur, créant la possibilité d'une offre plus variée et d'une réduction des prix.

Politique de concurrence

La théorie de l'efficacité repose sur des hypothèses de transparence où la concurrence sur les marchés est libre et non faussée. En pratique, les marchés sont imparfaits et dès lors l'instauration d'une politique de concurrence garantit une allocation des ressources et du capital la plus efficace possible. A cette fin, l'Union Européenne, « *attachée au système de l'économie de marché* »⁴⁴, a mis en place des mécanismes garantissant une concurrence non faussée pour assurer aux opérateurs économiques des conditions justes sur les marchés européens.

Le modèle de concurrence imparfaite développé par Goto (1988)⁴⁵ est intéressant car il intègre les imperfections du marché du travail

43. SABA et SABA (2003) « Les grandes théories économiques », 3e édition, Dunod, p.45.

44. Dony (2008) « *Le droit de l'Union Européenne* », 2e édition, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 354.

45. Goto (1988) "International trade and imperfect conditions: Theory and application to the automobile trade", Policy Research Working Paper Series, n°95, The World Bank.

et l'élasticité variable de substitution. Il montre que l'ouverture des marchés entraîne les gains suivants : une plus grande satisfaction des consommateurs due à une plus grande variété de produits ; une diminution du pouvoir monopolistique ; une efficacité technique due à une diminution des coûts moyens ; une réduction du chômage due à une réduction des imperfections sur le marché du travail ; une contribution à la croissance économique via la libération de capitaux venant des secteurs où le jeu de la concurrence est faussé⁴⁶.

Le droit de la concurrence, tel que mis en œuvre par la Commission européenne, ne répond cependant pas au modèle de la concurrence parfaite de la théorie libérale classique. A l'origine, la politique de concurrence était essentiellement centrée sur l'objectif de création du marché unique. Aujourd'hui, l'objectif principal de la politique de concurrence est de maximiser le bien-être général du consommateur⁴⁷. Le modèle tel qu'établi par la Commission européenne intègre le concept de « concurrence effective » (règlement n° 139/2004), entièrement compatible avec l'existence d'un nombre limité de concurrents sur le marché⁴⁸.

La politique de concurrence de l'UE fait partie des politiques les plus contraignantes : les règles de droit de la concurrence sont édictées aux articles 101 à 109 du TFUE. Les articles 101 à 106 concernent les règles applicables aux entreprises (cas où les menaces qui pèsent sur le maintien de la libre concurrence sont le fait des opérateurs économiques eux-mêmes). Les règles 107 à 109 sont consacrées aux aides accordées par les Etats (cas où la concurrence est susceptible d'être affectée par l'intervention des Etats qui accordent des aides à certains opérateurs).

L'article 101, 102 et le règlement sur le contrôle des concentrations sont les trois grands piliers des règles communautaires en matière de concurrence. L'article 101 interdit les accords et les pratiques concertées qui ont un objet ou un effet anticoncurrentiel. L'article 102 interdit l'exploitation abusive d'une position dominante. Enfin,

46. « The European internal market », Trade and Competition, A.Jaquemin et A.Sapir, Oxford University Press, p. 4.

47. Bellis, (2010) « Droit européen de la concurrence », Editions de l'Université de Bruxelles, p. 2.

48. Bellis, (2010) « Droit européen de la concurrence », Editions de l'Université de Bruxelles, p. 2.

le règlement sur le contrôle des concentrations édicte les règles relatives à l'approbation préalable par la Commission européenne des questions concernant les fusions, acquisitions ou créations d'entreprises communes⁴⁹.

L'article 106 affirme que les règles de concurrence sont aussi applicables aux entreprises publiques dans la mesure toutefois où « l'application de ces règles ne [fasse] pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». Néanmoins, le paragraphe 2 permet que certaines entreprises puissent être exemptées de l'application des articles 101 et 102 et des règles relatives aux aides d'Etat aux articles 107, 108, 109. Trois conditions sont alors nécessaires :

- L'entreprise doit être chargée d'un SIEG. Il faut pour cela qu'elle dispose d'un acte formel (législatif ou réglementaire, un contrat ou un mandat de la puissance publique confiant explicitement une telle mission à l'entreprise⁵⁰ (l'Etat membre ou l'entreprise bénéficiaire qui invoque l'exemption est responsable d'en apporter la preuve). Par ailleurs, la mission doit effectivement présenter un intérêt économique général. Il revient à l'Etat membre de qualifier un service de SIEG, sous contrôle de la Cour. L'organisme en charge de la mission peut être une entreprise publique comme privée.
- L'application des règles de concurrence du traité fait échec à la réalisation en droit ou en fait de la mission particulière qu'il leur a été impartie. Le fait que l'application des règles rende difficile la réalisation de la mission n'est pas un élément suffisant. Seule l'impossibilité permet une exemption⁵¹.
- Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt de l'Union.

Il revient aux Etats membres de déterminer le mode de financement le plus adéquat, par exemple la subvention (compensation de service

49. Bellis, (2010) « Droit européen de la concurrence », Editions de l'Université de Bruxelles, p. 12.

50. Non-paper de la Commission du 12 novembre 2002, « services d'intérêt économique général et aides d'Etat ».

51. Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, arrêt du 13 décembre 1991, RTTC. GB-Inno-BM, aff. 18/88, Rec., 1991, p. I-5941.

public) ou l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux aux entreprises à qui l'Etat ou une autorité publique a confié une mission de service public⁵². Ces droits permettent à l'entreprise concernée d'assurer le financement des activités déficitaires par les recettes perçues via des activités rentables (péréquation). Cette opération reste strictement limitée à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des services⁵³.

L'article 107 concerne les aides accordées par les Etats aux organismes qui délivrent les services. Les aides d'Etat peuvent être un obstacle pouvant fausser la concurrence et constituent une menace pour le bon fonctionnement du marché intérieur. L'interférence des pouvoirs publics dans le jeu de la concurrence est de prime abord incompatible avec un système d'économie de marché dans lequel les entreprises et les agents économiques interagissent sur la base de leur propre force. Toute intervention étatique risque en effet de fausser le jeu de concurrence en déséquilibrant les forces de marché. Cela peut également créer une discrimination entre les entreprises qui en bénéficient et celles qui n'en bénéficient pas. Ceci justifie le principe de base de l'incompatibilité avec le marché commun des aides d'Etat posé par le TFUE. Néanmoins, le Traité reconnaît implicitement à l'article 107 que les aides sont un instrument de politiques économiques largement utilisé par les Etats dans le but d'atteindre certains objectifs économiques soit d'intérêt général soit lorsque la voie du marché ne le permet pas⁵⁴. L'article prévoit que *« Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »*.

Toutefois, l'incompatibilité n'est pas absolue. L'intervention de l'Etat n'est *a priori* pas considérée comme illicite. Sont considérées incompatibles les aides qui réunissent cinq conditions cumulatives comme

52. Bellis, (2010) « Droit européen de la concurrence », Editions de l'Université de Bruxelles, p.253-254.

53. Arrêt du 19 mai 1993, Corbeau, aff. C-320/91, rec., 1993, p. I-2533.

54. Dony (2008) « *Le droit de l'Union Européenne* », 2e édition, Editions de l'Université de Bruxelles, pp.371-372.

énoncé à l'article 107, paragraphe 1 : l'aide a une origine publique, se traduit par un gain ou un allègement de charge, présente un avantage ou un caractère sélectif, fausse ou menace de fausser la concurrence, affecte les échanges entre les Etats membres. L'article 107 TFUE, paragraphe 2, prévoit que certaines aides sont compatibles de plein droit, ce sont les aides compatibles avec le marché intérieur⁵⁵ ; lorsque l'aide réunit les conditions, la Commission ne peut les interdire. D'autres aides ne sont compatibles qu'après examen de la Commission, en vertu de l'article 107 paragraphe 3. Il s'agit notamment des aides destinées à favoriser le développement de certaines activités économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Lorsque l'aide réunit les conditions de l'article 107 paragraphe 3, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour la déclarer compatible avec le marché et l'autoriser. Trois critères commandent l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont bénéficie la Commission : l'aide doit être qualifiable et mesurable quantitativement (transparence), doit présenter un « intérêt communautaire » et doit présenter un caractère temporaire.

Résultats et critiques

L'intégration des marchés et la concurrence renforcée au sein de l'Union ont permis aux pays membres de développer un potentiel économique qui leur permet de figurer parmi les grandes puissances sur le plan international. Entre 1958 et 1972, la CE a enregistré une croissance soutenue dans l'ensemble des Etats Membres pour les secteurs des biens : accroissement des échanges, chômage quasi inexistant, taux d'emploi élevé, augmentation du PIB/hab. Cette époque est communément appelée « Les Trente Glorieuses ». Depuis 1992, le plan de relance pour le Marché Unique a par ailleurs permis l'accroissement des échanges de produits manufacturés intra et hors UE.

55. Art 107 TFUE, parag 2 : sont compatibles avec le marché intérieur a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.

On observe en effet une augmentation des investissements directs à l'intérieur de l'UE et des investissements directs étrangers venant de pays tiers (IDE). La compétitivité de l'UE s'est renforcée sur le plan international à travers une augmentation des exportations hors UE. L'ouverture à la concurrence a enfin conduit à une baisse des prix – et donc à une amélioration du pouvoir d'achat des consommateurs.

D'autres études ont empiriquement démontré le lien qui existe entre concurrence et performances économiques⁵⁶. Enfin certains auteurs ont souligné les effets potentiels d'une réforme du secteur des services sur l'amélioration des performances économiques de l'UE⁵⁷.

Toutefois, la libéralisation des biens et des services a reçu bon nombre de **critiques**.

Tout d'abord, la libéralisation n'a pas profité à tous. En effet, les indicateurs d'Eurostat mettent en évidence les nombreuses inégalités entre les régions européennes en termes de croissance. Une étude de la Fondation Schuman⁵⁸ montre également qu'entre 1996 et 2005 les performances de croissance ont été très variables au sein de l'UE et cette tendance s'est aggravée en 2005 : la croissance moyenne de l'UE-25 était à 1.9 % quand l'Italie et le Portugal affichaient respectivement 0.7 et 0.8% de croissance alors que l'Estonie et la Lettonie enregistraient 9.4 et 10.6% de taux de croissance du PIB réel en 2005⁵⁹. En 2009, les PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale) ont vu leurs économies s'effondrer affichant des récessions avoisinant les -15% le jour où ils ont perdu la confiance des investisseurs⁶⁰. Il est donc légitime de se demander si les performances en demi teinte de l'UE sont d'ordre conjoncturel ou structurel (auquel cas, cela remettrait en cause les fondements et principes de base du Marché Unique).

56. Nicoletti, Scarpetta, « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », World Bank Policy Research Working Paper no. 2944, 2003,

57. O'Mahony, M. and van Ark, B. (2003), EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective. Can Europe resume the catching-up process? European Commission, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, p. 273.

58. Les performances de croissance de l'Union Européenne, Jean-François Jamet, Fondation Robert Schuman, 11.09.2006, <http://bit.ly/eHNxqd>

59. Eurostat, taux de croissance annuel du PIB réel, <http://bit.ly/7cA6Ys>

60. Gressillon, Gabriel, Vingt ans après la chute du Mur, la crise contraint la nouvelle Europe de l'Est à se réinventer, Les Echos, 06.11.2009, <http://bit.ly/fpzS3j>

Une autre critique s'adresse à la mise en place de l'Europe des services de réseaux (transports, télécommunications, gaz, etc.). Celle-ci avait pour objectif de mieux répondre aux besoins des consommateurs. Selon la théorie de l'efficacité, cette stratégie offrirait des coûts plus avantageux résultant d'une guerre des prix et encouragerait l'innovation, ce que ne permettraient pas les monopoles publics. Toutefois, dans la pratique, ceci a conduit dans certains cas à la formation d'oligopoles : la privatisation forcée n'a fait que modifier la nature du monopole (d'un statut public il devient privé) ou a cassé ce dernier en favorisant la **création d'oligopoles**. D'après F. Castex, députée au Parlement européen, il s'agit d'une « *bien maigre consolation doctrinale compte-tenu de l'inéluctable entente sur les prix*⁶¹ à laquelle ils aboutissent »⁶². Il s'agirait plus d'une « concurrence de façade » qui bénéficie aux grandes entreprises plutôt qu'aux consommateurs.

Les situations oligopolistiques sont fréquentes dans les secteurs des TIC et des transports. Les coûts d'entrée sur le marché et les économies d'échelle ont conduit à la formation d'oligopoles. Un nombre réduit d'entreprises se partage les parts de marchés et risque de chercher à s'entendre sur les prix⁶³. L'autorité de la concurrence de la Commission européenne ne semble pas être suffisamment efficace dans ce domaine et il arrive que ce soit la loi des multinationales qui prime.

A titre d'exemple, on citera l'amende historique infligée dernièrement à un cartel de compagnies aériennes par la Commission européenne pour une entente au sujet des tarifs de fret. Parmi les compagnies condamnées figurent Air France KLM (340 millions d'euros

61. Il est fait référence à la théorie des oligopoles et au risque de collusion involontaire sur les prix. Les entreprises en situation d'oligopole souhaitent à la fois produire peu pour vendre à un prix plus élevé et individuellement augmenter leur production parce que son revenu marginal est plus grand que le revenu marginal de l'industrie. L'engagement à coopérer (produire en quantité de monopole ou ne pas se faire concurrence sur les prix) ne résiste d'abord pas au jeu non-coopératif : une fois les autres entreprises engagées, une entreprise va dévier de la quantité de monopole en voulant maximiser son profit. Toutefois, si les entreprises sont confrontées à une telle situation et de façon répétée, elles auront tendance à accepter de coopérer.

62. Baudy et Castex (2010) « Europe : une nouvelle chance pour le service public ! », Fondation Jean Jaurès, p.64.

63. Baudy et Castex (2010) « Europe : une nouvelle chance pour le service public ! », Fondation Jean Jaurès, p.63.

d'amende), British Airways (104 millions d'euros) ou encore la compagnie luxembourgeoise Cargolux (79,9 millions d'euros).⁶⁴

Dans un contexte national cette fois, l'Autorité de la Concurrence française a condamné en 2005 les trois opérateurs mobiles Orange France, SFR et Bouygues Telecom à une amende de 534 millions d'euros pour avoir mis en œuvre deux types de pratiques d'entente.⁶⁵ Plus récemment, la même Autorité de la Concurrence a appelé à la poursuite de la baisse du prix de gros de ce qu'on appelle les « terminaisons d'appels » (tarifs que s'appliquent les opérateurs entre eux pour acheminer les appels des autres) puisqu'ils restent au dessus des coûts réels qu'ils supportent. D'après l'Autorité, la vingtaine d'opérateurs virtuels autorisées à développer des offres concurrentielles n'a pas réussi à reprendre des parts de marché aux opérateurs bien établis⁶⁶.

Un autre exemple illustre le pouvoir des multinationales et la pression qu'elles peuvent effectuer sur les autorités publiques. La compagnie aérienne Ryanair - pour ne citer qu'elle - a récemment tenté de dicter, une nouvelle fois, ses règles aux autorités régionales : la compagnie *low-cost* qui a finalement été mise en examen le 28 septembre 2010 pour « *travail dissimulé* » avait menacé de déménager ses quatre avions de Marignane sur « un aéroport non-français ». ⁶⁷ Elle a finalement mis sa menace à exécution puisque la compagnie irlandaise a fermé son unique base française le 11 janvier 2011 menaçant ainsi un millier d'emplois⁶⁸.

Enfin, on peut dire que la mise en concurrence des opérateurs dans les secteurs de services universels a dans certains cas conduit à une course au mieux disant économique. Ceci a engendré une diminution progressive des standards minima de qualité et d'universalité

64. Air France-KLM condamné à 340 millions d'euros d'amende sur euractiv.fr (10.11.2010) <http://www.euractiv.fr/air-france-klm-condamne-340-millions-euros-amende-article>

65. Conseil de la concurrence, Décision du 30 novembre 2005 relative à des pratiques constatées dans le secteur de la téléphonie mobile.

66. Téléphonie mobile : un marché bien verrouillé, Marc Chevallier, Alternatives Economiques, n°294, septembre 2010.

67. AFP : « Ryanair mise en examen pour « travail dissimulé ». La Libre Belgique, 28.09.2010.

68. RABREAU Marine : « Ryanair quitte Marseille : mille emplois menacés ». Le Figaro, 10.01.2011.

normalement imposés par les Etats membres (qui ont l'entière compétence dans la définition de ces derniers) (Cfr Infra, p. 28).

Directive Services, Service d'intérêt général et libéralisation : qu'en est-il dans la pratique ?

Evaluer l'impact de la libération des services reste difficile étant donné que la directive a été adoptée il y a seulement quatre ans. Elle n'a d'ailleurs pas encore été totalement transposée dans tous les Etats membres. On peut néanmoins pointer du doigt certains éléments indicatifs pour lesquels une attention particulière devrait être portée. Ces éléments concernent notamment l'opinion publique européenne, la transposition, la qualité et la sécurité.

La libéralisation des services postaux illustre le conflit qui peut émerger entre la logique de libéralisation et les missions d'intérêt général relevant de la sphère publique.

Trois directives ont rythmé la libéralisation : la directive 97/67/CE, la directive 2002/39/CE et la directive 2008/06/CE. La première directive inscrit dans le droit communautaire les objectifs de politique communautaire pour le secteur postal, à savoir, la poursuite de l'intégration économique et du marché unique dans le secteur et la garantie pour l'ensemble des citoyens d'un accès à un service postal de qualité à des prix abordables. Par ailleurs, elle donne un cadre juridique à la notion de « service postal universel » :

« Les États membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs ». « Le service doit être garanti au moins 5 jours ouvrables par semaine, il comprend au moins une levée et une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale ou par dérogation dans des installations appropriées. »⁶⁹

69. Directive 1997/67/CE, Chapitre II, article 3.

Cette directive prévoit également la mise en place d'un régulateur national qui a pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la directive et le respect des règles de concurrence dans le secteur postal.

Les deux directives suivantes vont accélérer le processus de libéralisation en réduisant le secteur réservé⁷⁰. La directive 2002/39/CE réduit le secteur réservé aux lettres jusqu'à 100g tandis que celle de 2008 réduit le secteur aux lettres jusqu'à 50g. Concrètement, que se passe-t-il ? D'un côté la Commission réaffirme la garantie de service universel dans sa définition la plus large. Revers de la médaille, le secteur dit « réservé », a été systématiquement revu à la baisse à chaque nouvelle directive.

Qualité

La libéralisation des services a souvent été critiquée pour ne pas avoir garanti aux citoyens l'accès à des produits ou services de qualité, variés et à des prix concurrentiels. L'ouverture à la concurrence s'accompagne parfois d'une dégradation de la qualité des services. Un exemple frappant, celui des transports et de l'énergie où la libéralisation s'est suivie d'une baisse des investissements et d'une réduction des coûts de production au détriment d'un service de qualité⁷¹. En juillet 1998, dans son Livre blanc intitulé « A new deal for transport : better for everyone », le gouvernement travailliste britannique reconnaissait les défaillances du réseau et la piètre qualité offerte par certaines sociétés exploitantes suite à la privatisation des chemins de fer opérée à partir de 1993.⁷² Bien qu'il n'existe

70. « Le secteur réservé est la contrepartie des obligations de service public pour un opérateur. Pour financer les obligations de service universel, la directive de 1997 prévoit la possibilité de réserver à l'opérateur en charge du service universel un secteur d'activité (appelés « services réservés »), dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel. Depuis le 1er janvier 2006, le secteur réservé est limité aux envois de correspondance d'un poids ne dépassant pas 50 grammes et d'un prix inférieur à deux fois et demie le tarif de base ». Source : « Contrat de Service Public entre l'Etat et la Poste 2008-2012 », Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Ministère du Budget, des comptes et publics et de la Fonction publique, le Président de la Poste, 2008, <http://bit.ly/fB8mIE>

71. Marie-Christine Vergiat (GUE), Députée européenne, lors de la conférence de l'Inter groupe Service Public « Repenser les services publics à l'agenda 2020 », le 16 septembre 2010 au Parlement européen.

72. A New Deal For Transport: Better for Everyone, The Government's White Paper on the Future of Transport, Londres, 1998.

que très peu d'études qui établissent un lien de causalité entre libéralisation et dégradation de la qualité, il faut se demander si la logique de maximisation des profits est compatible à la fourniture de service de qualité pour tous.

Des conséquences concernant la qualité de l'emploi dans le secteur des services doivent également être considérées⁷³. Concernant les services postaux par exemple, les plans de modernisation ont entraîné d'importantes suppressions d'emploi. En Autriche, entre 2000 et 2004, le nombre de centres de distribution est passé de 1900 à 600 et le nombre de facteurs de 14000 à 12000. Par ailleurs, la qualité de l'emploi s'est fortement dégradée⁷⁴. Dans une logique de réduction des coûts, le secteur (tous Etats membres confondus) emploie de plus en plus de salariés peu qualifiés (et souvent à temps partiel) dans des conditions d'emploi parfois précaires⁷⁵. Dans ce cas, la libéralisation s'est faite au détriment de la qualité de l'emploi.

Le dernier rapport de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail⁷⁶ étudie la perception des citoyens européens concernant la qualité des services. Les résultats ont tendance à montrer une certaine inquiétude quant à la question de la qualité : « *une part importante de la population signale avoir des difficultés à accéder aux services de santé et beaucoup se disent préoccupés par la qualité des services de santé et de soins* » (p. 3). En ce qui concerne les soins de santé, « *l'accès et la qualité des services de santé sont très importantes pour la protection sociale. Un nombre non négligeable d'Européens signale avoir des difficultés à accéder aux services de soins. Par exemple, plus de 25% des gens estiment qu'ils sont trop éloignés de leur médecin ou de l'hôpital, plus de*

73. Lors du colloque « Repenser les services publics à l'agenda 2010 », 16 septembre 2010, Jozef Niemiec, secrétaire confédéral de la Confédération Européenne des Syndicats, a insisté sur les « effets néfastes » consécutifs à la libéralisation des services publics, particulièrement en matière d'emploi : « *La majorité des emplois créés sont des emplois de mauvaise qualité, ce qui tend à expliquer la crise actuelle* ».

74. « Cour des comptes : un rapport sur la Poste au service de la privatisation », communiqué de la Fapt CGT, juillet 2010.

75. Voir Annexe, tableau 1: developments of civil servants employed by national postal operators, source ITA consulting.

76. Eurofound (2008) « Deuxième enquête européenne sur la qualité de vie - Premiers résultats » <http://bit.ly/dvJxUM>

38% mentionnent des délais trop longs pour obtenir des rendez-vous chez les médecins, et plus de 27% ont des problèmes à assumer les frais de la consultation médicale. » (p. 6)

La question de la qualité des services sociaux est d'autant plus pertinente depuis que la crise économique et financière a conduit à des coupures dans les budgets sociaux des Etats membres. A ce sujet, le rapport de l'Association européenne des fournisseurs de services aux personnes en situation de handicap (2010)⁷⁷ fait part de certaines inquiétudes concernant la qualité des services. En effet, concernant le financement des services sociaux en Autriche, Irlande, Royaume Uni, Bulgarie, et Roumanie, des coupures budgétaires importantes ont déjà été annoncées au niveau local et national. Celles-ci vont avoir des conséquences directes sur le niveau de qualité des services que les organisations sont en mesure d'assurer.

Sécurité

La difficulté à définir la nature d'un SSIG a un impact sur l'application ou non du droit de la concurrence et par conséquent sur la pérennité (sécurité juridique et financière) de l'organisme prestataire, élément nécessaire pour fournir un service de qualité et continu. En effet, les associations prestataires de SSIG, de plus en plus confrontées aux logiques du marché, doivent faire face à un sentiment croissant d'insécurité juridique dû à des règles trop contraignantes et non adaptées à leurs spécificités. La réglementation relative aux marchés publics impose aux organismes qui sont financés en majorité par des fonds publics de respecter certaines règles formelles de mise en concurrence et de publicité quand des marchés sont conclus avec des prestataires extérieurs. Les associations n'ont pas toujours connaissance de ces dispositions et elles risquent de voir leur marché annulé si celui-ci venait à être requalifié. En outre, ces règles de concurrences sont souvent trop lourdes pour des associations. Celles-ci ne peuvent pas toujours supporter les coûts financiers et humains qui leur permettraient de respecter le formalisme exigé lorsqu'elles ont recours à des prestataires extérieurs pour la réalisation du service⁷⁸.

77. EASPD (2010) "Inputs on the Financial Crisis and its effects on social services for people with disabilities in Europe » <http://bit.ly/dN18Gr>

78. « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006, p.94-95.

Le problème d'insécurité juridique n'est pas uniquement dû à un manque de communication et de clarté des procédures européennes, comme l'a laissé entendre Laszlo Andor, Commissaire à la DG Emploi et Affaires sociales lors d'une réunion de l'Intergroupe Services Publics⁷⁹. Il est avant tout dû à un vide juridique : les SSIG ne sont pas clairement définis dans le traité de Lisbonne et leur fonctionnement n'est pas neutre. Les textes de la directive Services présentent certes une certaine neutralité, mais dans les faits, même si ces services sont hors de portée, ils sont rattrapés par une dynamique de concurrence, a fermement rappelé Pervenche Berès lors de cette même réunion.

La question de la sécurité semble également mise à mal. En effet, les vagues de libéralisation dans le secteur ferroviaire anglais par exemple, ont souvent été suivies par une recrudescence d'accidents mortels sur les réseaux ferrés (Southall, 1997 ; Ladbroke Grove, 1999 ; Hatfield, 2000 ; Selby 2001...). On a également constaté une multiplication des retards et une augmentation des tarifs pour les usagers.⁸⁰

Transposition

L'application dans les Etats membres du droit communautaire aux services d'intérêt général peut générer certaines tensions ou incompatibilités.

La question de la transposition de la directive dans le domaine des aides d'Etats pose de nombreux problèmes. Une critique systématique concerne la complexité des règles européennes. Le flou d'interprétation autour de la directive Services est souvent relaté par les autorités locales, parfois victimes d'une mauvaise transposition du coté des instances aux niveaux supérieurs. Certains problèmes peuvent donc survenir en termes de droit (contrat de sous-traitance, partenariat public-privé), de compétence et de financement. L'absence de sécurité juridique pour les autorités locales risque de les plonger dans l'incapacité d'agir et de fournir le service.

79. Réunion des Intergroupes Economie sociale et Services Publics « Services sociaux : quelles options politiques après le 3ème forum SSIG ? », Parlement Européen, le 10 novembre 2010.

80. Marc Nussbaumer, Le chaos des chemins de fer britanniques. Le Monde diplomatique, Avril 2002, p. 4 et 5.

La question du mandatement accordé par l'Etat à une entreprise peut parfois être problématique. C'est souvent ce mandatement qui pose problème aux entreprises prestataires de SSIG. En effet, l'impossibilité d'obtenir en amont une condition indispensable à l'octroi de subvention met en péril les actions des organismes fournisseurs de services d'intérêt général. Le collectif SSIG-FR évoque par exemple le cas des organismes de protection sociale mutualistes qui fournissent l'accès à une assurance complémentaire. Ces organismes (privés), « continueurs naturels privés et non lucratifs de l'intérêt général⁸¹ », doivent alors mettre en place, par leur propre initiative, des services afin de compenser les carences de l'intervention de l'Etat.

Le Réseau des Territoires pour l'Economie Solidaire (RTES) nous fait part d'un autre exemple : les retards (ou l'absence) dans l'établissement d'acte de mandatement par une autorité publique lorsqu'elle confie une mission de service public à un organisme tiers. La mairie de Tourcoing, en vertu d'une circulaire de l'Etat [français] de janvier 2010, s'est vue contrainte à élargir le champ de ses missions au delà des services sociaux proprement dits. L'accueil de loisirs des jeunes a été transféré à des structures associatives sans autorisation légale. Afin d'éviter tout risque de recours, la mairie a souhaité mettre en conformité avec la législation européenne les financements qu'elle accordait à différents SIEG. Ainsi, des mandats seront légalement octroyés, mais ne le seront qu'ultérieurement. Si l'Union européenne semble assez flexible en matière de procédure, il n'en reste pas moins que des opérateurs sur le terrain pourraient être tentés d'effectuer des recours. Cette insécurité juridique est souvent dénoncée par les acteurs de l'économie sociale⁸². En ce sens, une délibération-type (contrat) a été mise en œuvre dans de nombreuses régions françaises au niveau des collectivités locales, incluant des obligations spécifiques de service public qui incombent aux associations. Ce document qui fait acte de mandatement permet aux autorités locales de respecter la procédure communautaire en matière de SSIG.

Le mandatement est un élément clé de la procédure de sécurisation des compensations de service public accordées par une autorité publique à un prestataire de services.

81. « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006, p. 152.

82. Réseau n°13 – octobre 2010 – la lettre du Réseau des territoires pour l'économie solidaire, « Tourcoing : des mandatements en 2011 », p.6.

Pour ne pas constituer une aide d'Etat (interdite selon les règles de concurrence), la compensation financière doit remplir quatre critères cumulatifs tels que prévus dans l'arrêt Altmark⁸³ (voir encadré ci-dessous). Si ces critères ne sont pas remplis et que les autres critères d'aides d'Etats sont également présents (cf politique de concurrence, article 107), la compensation est alors considérée comme aide d'Etat. Toutefois, le fait qu'elle constitue une aide d'Etat ne signifie pas automatiquement qu'elle soit interdite. Elle peut être considérée comme compatible quand les conditions spécifiées dans la Décision⁸⁴ sont réunies (voir encadré). Les compensations de service public couvertes par la Décision ne doivent pas être notifiées à la Commission lorsque les critères sont remplis et les autorités publiques peuvent immédiatement verser la compensation. En revanche, si les critères ne sont pas remplis, la compensation doit être notifiée auprès de la Commission et obtenir une exemption pour être valide.

Critères cumulatifs de l'arrêt Altmark

- La compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de la mission de service public, en prenant en compte des recettes qui y sont relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;
- Lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant la sélection du candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée, et adéquatement équipée, aurait encourus.
- L'entreprise bénéficiaire doit avoir effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies ;

83. CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH, affaire C 280/00.

84. Décision de la Commission du 28 novembre 2005 sur l'application des dispositions de l'article 106, paragraphe 2 TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général, JO L 312 du 29.11.2005, p. 67.

- Les paramètres sur la base desquels la compensation est calculée doivent être préalablement établis d'une façon objective et transparente ;
- La compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de la mission de service public, en prenant en compte des recettes qui y sont relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;
- Lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant la sélection du candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée, et adéquatement équipée, aurait encourus.

Décision du 28 novembre 2005

Le « paquet législatif Monti-Kroes », déposé sur la table du Parlement européen et du Conseil le 4 février 2004, est une réponse de la Commission à l'incertitude générée par l'arrêt Altmark. La Décision est l'un des trois documents qui compose ce paquet. Elle établit les conditions de compatibilité d'une compensation de service public au régime des aides d'Etat.

Les conditions sont au nombre de trois :

- Un mandat de service public clairement défini, spécifiant notamment la nature et la durée des obligations de service public, l'entreprise et le territoire concernés, la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise, les paramètres de calculs, de contrôle et de révision de la compensation, les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations ;

- Le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public et les coûts à prendre en considération doivent englober l'ensemble des coûts et des recettes de la fourniture du service d'intérêt économique général ;
- Le contrôle régulier de la surcompensation par les autorités publiques des Etats membres.

Finalement, on peut également évoquer le fait que les différences d'interprétation des textes (paquet Monti-Kroes et Directive Services) est susceptible de remettre en cause la validité juridique des procédures que certaines collectivités territoriales ont mises en place⁸⁵.

Identification du caractère économique : Atteinte à la sphère nationale

Comme nous l'avons vu, l'identification d'un caractère économique à une activité prestée est déterminante dans la question de l'application ou non du droit européen. Une activité non économique ne rentre pas dans le champ d'application des traités et ne sera pas affectée par le droit communautaire. En revanche, toute activité économique sera soumise aux règles de la concurrence et aux principes de liberté d'établissement et de prestation de services. L'appréciation du caractère économique ou non économique est relativement complexe. En effet, aujourd'hui la plupart des activités humaines présentent une dimension économique.

Le collectif SSIG français a ainsi mis en garde sur les risques inhérents à une telle classification. En effet, celle-ci aura pour conséquence d'élargir le champ d'application du droit de la concurrence et, par ailleurs, de limiter le champ des activités « non-économiques » aux

85. Ce problème qui s'applique au domaine de la formation professionnelle, a été posé par une conseillère générale du Val de Marne et représentante des autorités locales en France lors de la conférence « Repenser les services publics à l'agenda 2020 », 16 septembre 2010.

fonctions régaliennes de l'Etat⁸⁶. En d'autres mots, ceci conduirait à une « dérégulation de la réglementation nationale ».

L'exemple néerlandais illustre également cette dérive. Depuis des années, ce pays a une tradition de mission de service public très large en matière de logement. Les bailleurs sociaux néerlandais mettent à disposition des plus vulnérables des logements sociaux, et élargissent cette offre à l'ensemble de la population dans une politique de mixité sociale. Néanmoins, la Commission européenne a estimé que l'offre néerlandaise ne relevait pas d'une mission de service public telle que prévue par les traités européens. A cet effet, elle a rendu en 2005 une décision⁸⁷ qui a modifié la définition du logement social, au motif que la vocation à loger l'ensemble de la population ne peut être un objectif de politique publique. Elle y a introduit de nouvelles conditions d'accès, notamment un critère financier, limitant de fait le champ d'action des autorités publiques néerlandaises. Plusieurs recours ont été introduits devant la Cour de Justice européenne pour que la définition de la mission d'intérêt général du logement social reste de la compétence des Etats membres⁸⁸. Le Parlement européen s'est engagé en ce sens dans une Déclaration écrite en 2010 réaffirmant le principe de subsidiarité et de diversité dans la définition par les Etats membres des missions particulières pour le logement social⁸⁹.

... et au principe d'universalité

La jurisprudence de la Cour de Justice européenne a confirmé cette tendance : au motif qu'une activité présente une dimension économique, les instances de droit communautaires semblent déterminées

86. « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006, p.100-101.

87. Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (2005/842/CE)

88. L'Union sociale pour l'habitat, « *Promouvoir un cadre favorable au développement du logement social* », 2010

89. WD 85 2010 Social Housing Missions, « Written declaration on the principles of subsidiarity and diversity in defining the particular missions assigned to social housing by the members States », Parlement européen

à soumettre les activités à but non lucratif aux règles de concurrence, même si elles sont financées par un mécanisme de solidarité ou de don. A titre d'exemple, le secteur de l'insertion par l'activité économique entre dans le champ de la concurrence. L'apparition de grandes entreprises à but lucratif dans ce secteur et l'absence de clause du mieux disant social sur les marchés publics fragilisent des activités d'utilité sociale offertes par des structures d'insertion de type associatif. Ceci pourrait conduire à une banalisation du rôle de ce type d'associations qui seraient considérées comme des prestataires de services comme les autres, proposant une activité à visée avant tout économique. Inversement, il pourrait y avoir cantonnement à des activités strictement caritatives et dont le but serait uniquement de répondre aux besoins des populations non solvables⁹⁰. On peut donc parler d'un risque de tomber dans l'idée réductrice que les SSIG constituent une protection sociale pour les plus pauvres.

Déficit démocratique ?

Nous avons évoqué précédemment la présence d'un flou juridique concernant l'application ou non du droit communautaire aux services sociaux d'intérêt général. Cette situation conduit à certaines dérives sur le terrain. Le manque de clarté dans la réglementation, notamment en ce qui concerne les aides d'Etat, est largement pointé du doigt par les stakeholders. On parle aussi d'une Commission qui ne clarifie pas suffisamment ses règles, peut être par manque de consensus interne sur la question.

Il n'en reste pas moins que dans le cas d'un litige, c'est la Cour de Justice qui doit trancher et finalement, faire le droit. C'est donc la Cour qui en dernière instance devra balancer les valeurs économiques et sociales de l'Union. Le rôle de législateur qui incombe normalement à la Commission est de ce fait transféré au juge qui régule au cas par cas. Il y a donc dérive vers un « gouvernement des juges ». Ceci remet en question la légitimité démocratique de l'Union...

Les exemples présentés ci-dessus nous montrent que l'application de la législation européenne aux services sociaux d'intérêt général peut

90. « *Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ?* », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006, p.100-101.

dans certains cas être problématique. La logique d'entreprise et de rentabilité ne prend pas en compte les critères d'universalité (couverture, qualité et prix) que requiert la prestation des services publics. En effet, la fourniture de certains services n'est pas toujours directement rentable. Dans le cas par exemple d'un territoire avec très peu de bénéficiaires, la prestation d'un service peut avoir un coût élevé pour une entreprise privée. Comment dès lors garantir qu'un service soit effectivement presté dans un tel cas par une entreprise privée à un prix accessible ? Par ailleurs, dans le cas des marchés publics, la réglementation impose certes un cahier des charges pour les entreprises en compétition pour l'obtention de l'offre, mais le critère du mieux disant social est souvent peu pris en compte. C'est plutôt le critère du mieux disant économique qui prévaut.

La logique de rémunération des prestations, qui met en concurrence des opérateurs, risque donc de conduire à des dérives. On risque de passer d'une logique de « construction collective » accompagnée d'un projet politique, à une logique marchande où l'activité économique est une fin en soi⁹¹.

Les services sociaux d'intérêt général sont des services spécifiques qui bâtissent notre modèle de cohésion sociale. Souvent, ils ont trait aux droits fondamentaux. Soumettre ce type de service aux lois du marché et de la concurrence risque de mettre en péril l'avenir de nos services publics et d'exclure encore un peu plus les plus défavorisés. L'enjeu est double : comment protéger nos services publics au sein du marché intérieur tout en redynamisant le marché intérieur.

91. « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? », Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, 2006, p.94.

3. Défis actuels du Marché unique : concilier approfondissement du Marché Unique et protection du modèle social européen

A. Contexte (crise financière, crise économique, crise de légitimité)

Les années 2000 ont été marquées par de nombreux changements sur la scène internationale. Ceux-ci ont eu des répercussions importantes sur le plan socio-économique. La mondialisation a accéléré les échanges et les mutations technologiques, augmentant le nombre d'acteurs sur le marché. Ceci pose le défi pour l'Europe de regagner en compétitivité en développant notamment son potentiel dans les secteurs à forte valeur ajoutée. Plus récemment, la crise économique et financière de 2007 a eu de lourdes conséquences au sein des Etats membres. Face à la crise financière, les dirigeants du Conseil ont organisé un plan de sauvetage des banques pour les sortir de la faillite. Quelques mois plus tard, le Conseil et la Commission, au nom du Pacte de Stabilité et de Croissance, ont imposé aux Etats Membres des mesures d'austérité budgétaire. Celles-ci ont conduit à des coupures dans les budgets sociaux nationaux mettant à mal les systèmes nationaux de protection sociale. Parallèlement à cela, les Etats européens subissent un ralentissement économique et à une augmentation du chômage. C'est l'ensemble de la population européenne qui est fragilisée, aussi bien les travailleurs que les entreprises⁹².

Dans un tel contexte, la légitimité de l'Union européenne et de ses politiques est sérieusement remise en cause. En première ligne, le

92. COM(2010) 608 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, vers un Acte pour le Marché unique, « Pour une économie sociale de marché hautement compétitive », p.3-4

marché unique porteur de valeurs libérales apparaît comme moins populaire que jamais, pour reprendre les mots du Président de la Commission européenne J.M. Barroso⁹³. Dans le même ordre d'idée, Laurette Onkelinx, Vice-première Ministre belge⁹⁴, a attiré l'attention sur le fait que le **désenchantement grandissant des citoyens à l'égard du Marché Unique** pourrait être à la longue très lourd de conséquences pour l'avenir de celui-ci.

93. Rapport de Mario Monti au Président de la Commission européenne, «Une nouvelle stratégie pour le marché unique » du 9 mai 2010, page 24.

94. Conférence de l'Intergroupe Service Public « Repenser le services publics à l'agenda 2020 », le 16 septembre 2010 au Parlement européen, Laurette Onkelinx, Vice-Premier Ministre belge Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargée de l'Intégration sociale.

B. Relance du marché unique et SSIG

Le rapport Monti

Le 20 octobre 2009, M. Barroso a confié à Mario Monti, ancien membre de la Commission chargé du marché intérieur, la mission de rédiger un rapport sur la relance du Marché Unique. M. Barroso affirme la nécessité d'un regain de volonté politique pour que le potentiel économique du Marché Unique puisse s'exprimer pleinement et « résister à la menace du nationalisme économique »⁹⁵.

Le rapport a été présenté à la Commission le 9 mai 2010. Il souligne notamment l'importance d'un marché orienté vers l'innovation génératrice de croissance. Le rapport recommande d'exploiter pleinement le potentiel du « marché unique des services », qualifié dans le texte de « locomotive de l'économie européenne ». En effet, le document souligne l'importance grandissante des services dans l'économie européenne et considère les SSIG comme un domaine clé d'une vaste politique sociale, tant au niveau national, que régional ou local.

La stratégie de relance du marché unique proposée par Monti attribue une attention particulière au consommateur, à qui il faut garantir certaines protections : « *Les consommateurs et leur bien-être devraient être au centre de la prochaine phase du marché unique. À cette fin, l'intégration du marché et la concurrence devraient faire l'objet d'une attention renouvelée, l'ensemble de droits, protections et voies de recours devrait être renforcé et l'accès aux services de base devrait être amélioré.* »⁹⁶ (p. 47)

L'ancien commissaire souligne également les effets bénéfiques de

95. Communiqué de presse CE 20.10.2009, MEMO/09/469, Le Président Barroso confie à M. Monti la mission de préparer un rapport sur la relance du Marché Unique.

96. Monti M. (2010) « Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes ». Rapport au Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso.

l'introduction de la directive Services⁹⁷ et appelle les Etats membres à s'engager à la mettre en œuvre rapidement. Par ailleurs, le rapport invite la Commission à envisager de prendre d'autres mesures concernant les nombreux types de services qui n'apparaissent pas, ou seulement en partie, dans la directive actuelle.

Le texte préconise particulièrement de supprimer les obstacles à la prestation transfrontalière de services de santé. Selon l'auteur, il faut « *adopter la proposition de directive relative aux soins de santé transfrontaliers et prendre des mesures de soutien, en procédant notamment à une évaluation comparative détaillée des systèmes de soins de santé dans les États membres* » (p. 63).

Le respect du principe de subsidiarité est néanmoins mis en avant dans le texte : « *Ces services étant essentiellement financés par les États membres, c'est à ces derniers et non à l'UE qu'il incombe de relever ce défi. Il est possible toutefois d'aider les États membres à moderniser ces services et à les adapter à un environnement en mutation ainsi qu'aux nouveaux besoins des citoyens quant à leur portée et leur qualité.* » La Commission doit donc assurer un rôle de soutien aux Etats dans ces domaines, veiller à ce que les services d'intérêt général puissent remplir leurs missions de service public et faire en sorte que tous les citoyens puissent bénéficier du marché unique.

Le rapport fait également le constat que les travailleurs et plus généralement les citoyens n'ont pas suffisamment exploité la possibilité de circuler librement dans l'Union. Un défi majeur sera donc d'encourager la mobilité géographique à l'intérieur de l'Union.

Enfin, dans son rapport, Mario Monti évoque les tensions qui existent entre le Marché Unique et les services publics et qui doivent être aplanies.

97. « *La directive sur les services apporte des améliorations significatives au fonctionnement du marché unique des services. Elle va dans le sens d'une simplification et d'une modernisation des procédures administratives et de contrôle par les administrations nationales. Les droits des utilisateurs et des consommateurs sont renforcés. Selon les estimations, les gains économiques potentiels découlant de la mise en œuvre de la directive sur les services sont de l'ordre de 60 à 140 milliards d'euros, ce qui représente un potentiel de croissance de 0,6 à 1,5 % du PIB.* » (p. 61).

Le plan Barnier

Le travail effectué par Monti a été repris par le Commissaire Barnier en charge de mettre en place une stratégie de relance du « Single Market Act ». Le 27 octobre 2010, sont présentés les cinquante éléments de la nouvelle stratégie. Ce travail est l'aboutissement d'un projet qui aura réuni dix Commissaires européens dans un long processus de consultation et de collaboration. M. Barnier semblait s'être fait un point d'honneur à ouvrir un vrai débat politique et citoyen impliquant les partenaires sociaux et les acteurs de la société civile.

En amont de ce plan de relance, le Commissaire Barnier rappelait le « *risque considérable que la croissance économique européenne et la création d'emplois stagnent pendant un certain temps* » tout en soulignant que « *Le Single Market Act et ses quatre libertés des biens, services, personnes et capitaux sont l'un des principaux avantages compétitifs de l'Europe* ⁹⁸ ».

A cette date, M. Barnier qui entend mettre en place une « *économie sociale de marché forte et compétitive* », avait présenté quelques idées forces⁹⁹ :

- Un ciblage des PME ;
- Une relance du projet de brevet européen ;
- Une gouvernance économique renforcée (cadre de régulation) ;
- Un marché au bénéfice des consommateurs (cadre garantissant la qualité des Services d'Intérêt Général, l'accès à un service bancaire minimum notamment) ;
- Un renforcement des engagements politiques (contrôles systématiques par un organe de supervision de la bonne transposition des directives européennes relatives au Marché Unique en droit national).

98. Communication from the Commission, Single Market Act, *a Single market delivering smart, sustainable and inclusive economic growth*, Draft version 23 August 2010.

99. Ibidem

L'enjeu de la réconciliation entre services publics et le Marché Unique tel que recommandé par Mario Monti dans son rapport figure dans le document de travail. En effet, le plan de relance qui entend permettre à l'UE de redynamiser ses échanges commerciaux avec les pays partenaires et de dépasser son taux de croissance annuel inférieur à 2% (les prévisions de croissance pour 2010 et 2011 sont respectivement de 1,0% et 1,7%¹⁰⁰) repense le marché unique en intégrant aux objectifs économiques des objectifs sociaux, lui conférant ainsi, et c'est sans doute là la nouveauté, une nouvelle dimension sociale.

Le plan du Commissaire Barnier présente un volet dont les propositions visent à replacer les Européens au cœur du marché unique. Pour la première fois, un texte de la Commission relatif au marché unique indique clairement l'importance d'intégrer une dimension sociale dans les politiques du marché unique. Le rôle primordial des services publics en Europe (système éducatif et de formations professionnelles, politique publique exigeante en matière de protection sociale et de santé) est mis en avant si l'on veut construire une Europe forte, intelligente, compétitive et empreinte de cohésion sociale.

L'intergroupe Services Publics du Parlement européen a accueilli de façon positive la communication du Commissaire et y voit une réelle avancée. « Sur le papier, il n'y a rien à redire », a commenté Pervenche Bérès, lors d'une réunion de l'Intergroupe qui a suivi l'annonce du plan¹⁰¹.

L'introduction du plan Barnier reconnaît le coût de la pauvreté et de l'exclusion pour la société. « **Certaines dépenses sociales sont de véritables investissements pour l'avenir** et peuvent éviter des coûts pour demain ». Ce message, les acteurs de l'économie sociale se sont battus pour qu'il soit enfin entendu et relayé par les institutions européennes. Par ailleurs, toujours dans l'introduction, le rapport fait référence à l'article 9 TFUE, « la clause sociale horizontale », et à la Charte des droits fondamentaux qui réaffirme un ensemble de droits économiques et sociaux que reconnaît l'Union en vertu du

100. Taux de croissance du PIB réel, Eurostat, <http://bit.ly/7cA6Ys>

101. Réunion des Intergroupes Economie sociale et Services Publics « Services sociaux : quelles options politiques après le 3^{ème} forum SSIG ? », Parlement Européen, le 10 novembre 2010.

traité sur l'Union européenne. Cette référence fait l'objet d'une proposition¹⁰² du Commissaire qui réaffirme que la Commission analysera au préalable et de manière approfondie l'impact social de toutes les propositions de législations sur le marché unique.

Plusieurs aspects sont mis en avant dans le texte: l'amélioration des services publics, le renforcement de la solidarité, les moyens et le consommateur. Le plan reconnaît que « *le seul jeu du marché n'apporte pas de réponse adéquate à tous les besoins collectifs qui s'expriment* »¹⁰³.

Les principes du service universel sont réaffirmés. La Commission s'engage à mieux répondre à l'exigence d'accès universel et de qualité des services universels et sociaux. Elle entamera une analyse basée sur l'expérience de terrain pour cibler les obstacles. Le Comité de protection sociale de la DG Emploi et affaires sociales avait déjà proposé en ce sens un cadre volontaire européen pour la qualité des services sociaux. Par ailleurs, nombre de stakeholders ont rédigé des rapports sur des principes de qualité pour les SSIG. Il faut espérer que de cette synergie des acteurs découlera un texte législatif contraignant qui permettra une réelle garantie des services universels de qualité sur le terrain.

Sur le plan des acteurs et des structures de l'économie sociale de marché, la communication propose des pistes visant à améliorer « l'environnement juridique dans lequel se structure une partie des activités de l'économie sociale »¹⁰⁴. Dans sa proposition 27, le Commissaire indique que la Commission proposera une série de mesures

102. Proposition n° 29 figurant dans la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, vers un Acte pour le Marché unique, « Pour une économie sociale de marché hautement compétitive », COM(2010) 608 final, p.26.

103. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, vers un Acte pour le Marché unique, « Pour une économie sociale de marché hautement compétitive », COM(2010) 608 final, p.22.

104. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, vers un Acte pour le Marché unique, « Pour une économie sociale de marché hautement compétitive », COM(2010) 608 final, p.30.

pour améliorer la qualité des structures juridiques concernées. Ces initiatives concernent notamment le statut des coopératives et des mutuelles en UE.

Le plan indique par ailleurs que la Commission s'engagera à « *l'éventuelle révision de la décision et de l'encadrement concernant les compensations pour obligation de service public, le « paquet Altmark* ». Néanmoins, aucune proposition concrète ne figure dans l'Acte à cet égard.

Certes la question des SSIG fait l'objet d'une proposition parmi les 50 du plan de relance. Néanmoins, cette dernière peut paraître assez décevante puisqu'elle reste très vague sur le type d'actions à mener et ne prévoit aucune mesure concrète. Parmi ses propositions, M. Barnier souhaite néanmoins que « *la Commission s'engage à adopter d'ici 2011 une communication accompagnée d'un ensemble d'actions sur les services d'intérêt général* »¹⁰⁵.

Ces initiatives prennent en compte les avis et les demandes formulés par les acteurs du terrain. Elles sont dès à présent soumises au débat public avant l'adoption du texte par le Conseil et le Parlement européen. Une certaine inquiétude est néanmoins perceptible du côté des stakeholders vis-à-vis du fait que les rapports et communications sur le Marché unique se succèdent mais que rien ne bouge dans la pratique. L'heure des constats est passée, il est nécessaire de concrétiser les engagements et d'aboutir à la mise en place de textes législatifs.

105. Proposition n° 29 figurant dans la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, vers un Acte pour le Marché unique, « Pour une économie sociale de marché hautement compétitive », COM(2010) 608 final, version provisoire, p.23.

Recommandations

Les acteurs de la société civile et les représentants des institutions européennes se sont largement mobilisés en vue de développer un cadre européen approprié aux services sociaux d'intérêt général. L'intergroupe Service Public du Parlement européen s'est particulièrement engagé dans cette entreprise. La présidence belge du Conseil a également été saluée pour son action de défense des SSIG¹⁰⁶.

Pour la Solidarité entend contribuer au débat en proposant six recommandations ayant pour but d'améliorer la qualité, l'accès et l'universalité des SSIG en Europe.

1. Réhabilitation nécessaire du rôle de l'Etat

La crise économique et financière a montré les limites du marché à générer de la croissance et de l'emploi. Par ailleurs, il est communément admis que les services publics ont joué un rôle de stabilisateur et d'amortisseur face aux conséquences de la crise. Les services sociaux sont un investissement pour l'avenir. Ils contribuent à la réalisation des objectifs de l'Union. Les coupures dans les budgets sociaux risquent fortement d'avoir de lourdes conséquences sur le plan social. Les conclusions de la 3053^{ème} session du Conseil emploi,

106. Lors de la conférence de l'Intergroupe Service Public « Repenser le services publics à l'agenda 2020 », le 16 septembre 2010 au Parlement européen, Laurette Onkelinx, Vice-Premier Ministre, a estimé que la défense de services publics de qualité est le garant d'un projet de solidarité ». Elle a réaffirmé son engagement à en faire « un des thèmes principaux de la Présidence belge de l'Union européenne ».

politique sociale, santé et consommateur vont en ce sens, insistant sur la nécessité de coordonner d'avantage les politiques budgétaires et les politiques sociales de sorte que les coupures budgétaires n'entravent pas le développement social en Europe.¹⁰⁷

Par ailleurs, une réappropriation et une plus grande conscientisation des enjeux sociaux par les pouvoirs publics sont de toute première importance dans un contexte où la protection sociale est menacée par les restrictions budgétaires.

2. Réaffirmer la compétence des autorités nationales et locales dans la définition des missions des services sociaux d'intérêt général

Un cadre commun européen sur la définition des SSIG est nécessaire pour assurer une cohérence dans le fonctionnement et l'application de la législation européenne. Néanmoins, les Etats membres doivent continuer à disposer d'un pouvoir discrétionnaire dans cette matière afin de garantir les spécificités nationales, régionales et locales. A cet effet, le Traité de Lisbonne a introduit deux instruments. L'article 14 TFUE permet aux institutions européennes de légiférer pour déterminer les principes communs, les conditions d'accès, d'organisation et de financement des SIEG. Le Protocole 26 confère un rôle essentiel et un large pouvoir discrétionnaire aux autorités nationales, régionales, et locales afin de fournir et organiser ces services de sorte qu'ils garantissent aux usagers l'accès à des services de qualité. Il est urgent que ces autorités s'approprient cet outil mis à leur disposition et que les institutions européennes respectent le principe de subsidiarité.

3. Responsabiliser les Etats membres dans la transposition de la directive Services

Les acteurs de l'économie sociale et de la société civile ont élevé la voix pour dénoncer les problèmes de transposition de la directive

107. Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse 17323/10, 3053^{ème} session du Conseil emploi, politique sociale, santé et consommateur, 6 et 7 décembre 2010, « *la dimension sociale de la stratégie Europe 2020* », p.15

Services et les conséquences que cela implique sur le terrain. La directive laisse en effet un flou d'interprétation qui place souvent les acteurs concernés dans une insécurité juridique. La problématique au sujet des aides d'Etat illustre bien ce problème.

Cependant, si l'on peut pointer du doigt un manque de clarté des règles européennes, il ne faut pas perdre de vue que les Etats sont responsables de la transposition du droit européen dans leur droit national. A cet égard, l'Europe offre une marge de manœuvre aux Etats membres. En effet, la législation européenne exclut du champ de la directive Services certains secteurs et donne les moyens de protéger les services d'intérêt général des règles de concurrence du marché intérieur. Il est donc de la responsabilité des Etats de se servir des outils que les traités mettent à leur disposition pour sécuriser leurs services publics lorsqu'ils transposent la directive en droit national.

En France par exemple, un certain nombre d'élus reprochent à l'Etat français de ne pas avoir transposé la directive Services sous forme d'une loi cadre¹⁰⁸. Au vu de l'article 14 TFUE, du protocole n°26 TFUE et des dispositions prévues par la directive Services, l'Etat français disposait d'un pouvoir discrétionnaire suffisant pour transposer et fixer dans son droit national les conditions d'application, les secteurs concernés, les secteurs qui en sont exclus et les procédures de protection des SIG.

La circulaire gouvernementale du 18 janvier 2010 au contraire a été jugé assez restrictive en ce qu'elle considère les services de la petite enfance ou de l'aide à domicile comme faisant partie du champ d'application de la directive Services. L'Assemblée des départements de France et, plus généralement à un niveau européen, une grande majorité de la société civile appellent les autorités nationales et locales à exclure du champ d'application des règles de la directive Services une série de services sociaux, du logement social à l'aide à la personne¹⁰⁹.

108. Jean-Louis Destans, Président du Conseil général de l'Eure, propos relayés la Lettre du réseau des territoires pour l'économie solidaire, Réseau N°13, octobre 2010, « Intérêt général et libre concurrence », p.4

109. La lettre du réseau des territoires pour l'économie solidaire, octobre 2010, Réseau N°13, « Intérêt général et libre concurrence », p.4

En ce sens, le Conseil de l'Union européenne « Emploi, politique sociale, santé et consommateur » a invité la Commission à clarifier la manière de définir si les services sociaux doivent être assimilés à des services économiques ou non¹¹⁰. D'autres acteurs, plus ambitieux, demandent l'exclusion automatique du champ de la Directive sous la qualification SIGNE ou l'attribution d'un régime dérogatoire sous la qualification de SIEG pour les services sociaux qui ne sont pas visés par l'article 2.2 sous j) de la Directive¹¹¹.

4. Clarification des règles applicables en matière d'aide d'Etat

Concernant la question du financement des SSIG, il est nécessaire de rentrer dans un débat et de poser des actions concrètes pour l'amélioration, la simplification et l'adaptation des règles européennes. Les critères de l'arrêt Altmark créent une zone d'insécurité juridique à laquelle il faut urgemment donner réponse. A cet égard, il est important de tenir compte des spécificités des petits opérateurs. Le principe de proportionnalité pourrait être davantage considéré dans l'implémentation des règles européennes. Il faut également tenir compte des spécificités de certains secteurs qui pourraient être exclus du champ d'application si nécessaire. Ce besoin de règles claires, il faut y répondre dans le respect du principe de subsidiarité. Il y a donc lieu de trouver la combinaison optimale permettant de sortir les acteurs de l'insécurité juridique à laquelle ils doivent faire face.

5. Reconnaissance des acteurs de l'économie sociale

La crise économique a mis en évidence le rôle majeur des entreprises sociales en Europe. Celles-ci ont pris le relais de l'Etat et des entreprises classiques là où le marché a échoué. Ces entreprises, qui proposent toutes sortes de services sociaux, sont reconnues par de plus en plus d'Etats membres. Elles peuvent prendre de multiples formes

110. Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse 17323/10, 3053^{ème} session du Conseil emploi, politique sociale, santé et consommateur, 6 et 7 décembre 2010, « *la dimension sociale de la stratégie Europe 2020* », p.118

111. 3e Forum sur les services sociaux d'intérêt général, document de référence, « *SSIG et marché intérieur* », 2010, p.7, <http://bit.ly/er5Abs>

(mutuelles, coopératives, fondations et associations) et présentent une plus-value en ce qu'elles combinent à la fois des ressources du secteur marchand et du secteur non marchand¹¹². Dans une lettre ouverte à la Commission Européenne, l'EMES European Research Network rappelle le rôle moteur que les entreprises sociales jouent en termes d'innovation et de diffusion de bonnes pratiques. Le réseau a ainsi appelé le Commissaire Barnier à reconnaître au niveau européen l'efficacité de ce type d'organismes, insistant sur le fait que leurs actions et activités permettent de répondre aux besoins sociaux de la population à un moment où il devient de plus en plus difficile pour le secteur public d'assurer sa mission sociale. En effet, en luttant contre l'exclusion sociale, les associations, mutuelles et coopératives génèrent de l'emploi. La mise en place d'un cadre juridique spécifique au niveau européen qui garantirait un statut légal à ces entreprises est par exemple plus que nécessaire si l'on veut assurer le développement du secteur. Parmi les pistes de réflexion élaborées à partir des travaux du 3^e Forum sur les SSIG figure l'élaboration d'un statut européen propre aux prestataires de SSIG, qui se fonderait sur le modèle européen des mutuelles et des coopératives¹¹³.

6. Créer un environnement de qualité

La qualité est sûrement le mot à retenir pour l'avenir des services sociaux d'intérêt général en Europe. Il s'agit à la fois de la qualité de la prestation des services mais aussi de la qualité des emplois dans ce secteur. Un service de qualité est un service qui respecte la dignité humaine et les droits fondamentaux des personnes, presté sans discrimination et adapté à chaque individu dans la continuité. Défendre un service de qualité pour tous c'est aussi assurer la sécurité des utilisateurs, y compris celle des populations les plus vulnérables. Par ailleurs, un service de qualité c'est aussi un service offert par des personnes qualifiées, jouissant de bonnes conditions d'emploi et de travail.

112. EMES European Research Network, Open letter to the European Commission, « From words to action : Supporting cooperative and social enterprises to achieve a more inclusive, sustainable and prosperous Europe », octobre 2010

113. 3^e Forum sur les services sociaux d'intérêt général, document de référence, « *SSIG et marché intérieur* », 2010, p.9, <http://bit.ly/er5Abs>

Dans un contexte caractérisé par d'importantes restrictions budgétaires, avec en parallèle une augmentation des besoins en matière de services sociaux, la question de la qualité des services est de toute évidence mise à mal. En effet, comment répondre aux besoins de tous avec moins de moyens, tout en conservant des standards nécessaires de qualité des services ? Il y a lieu ici d'adopter une perspective à long terme centrée principalement sur le concept d'efficience des SSIG (adéquation optimale entre les moyens et les résultats).

Tout d'abord, on peut préconiser une meilleure reconnaissance des besoins sociaux émergents. Par ailleurs, les services sociaux doivent être perçus comme un investissement indispensable pour l'avenir de l'Europe et non comme un coût. Il y a donc besoin d'un engagement politique fort vis-à-vis du social et non uniquement de l'économique.

Le Comité européen de Protection Sociale a adopté un « Cadre volontaire européen pour la qualité des services sociaux »¹¹⁴. Ce cadre européen doit être utilisé par les Etats membres comme outil de coordination. En effet, il s'agit là d'un levier permettant la comparaison des expériences nationales et l'échange de bonnes pratiques. A cet égard, des indicateurs de qualité devraient être mis en place. Ces indicateurs devraient toutefois permettre une approche multisectorielle tenant compte des spécificités des différents secteurs non marchands. Les Etats membres et la Commission européenne doivent s'engager dans un processus participatif pour l'implémentation et le suivi de ce cadre de qualité.

7. Promouvoir un accès universel aux SSIG

Le modèle social européen fait en sorte que tous les citoyens aient droit à un minimum de services universels. Aujourd'hui l'accès à ces services est de plus en plus contesté et n'est pas suffisamment garanti. Les écarts de richesses se creusent en Europe et une minorité croissante de la population est exclue de l'accès aux services sociaux. Les coupures dans les budgets sociaux nationaux, conséquence de la crise économique, menacent d'autant plus l'offre de services. Les

114. The Social protection Committee (2010), A Voluntary European Quality framework for social services, SPC/2010/10/8 final.

Etats membres doivent attribuer aux services sociaux d'intérêt général le principe d'universalité plutôt que le principe d'assistanat. Plus que jamais, il est urgent de défendre un accès de qualité pour éviter le risque d'une Europe à deux vitesses entre les citoyens.

Promouvoir le « Social impact assessment »

Le «Social Impact Assessment » permet de réaliser des objectifs stratégiques transversaux en matière sociale. Dans le cadre de cette méthode, les conséquences sociales des nouvelles mesures sont appréciées à l'avance. L'analyse systématique des conséquences sociales des politiques de l'Union est nécessaire à l'amélioration de la cohésion sociale au sein de l'UE. Comme nous l'avons vu, le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1er décembre 2009 comprend une clause horizontale (article 9) stipulant qu'il faut veiller, pour chaque nouvelle mesure stratégique, à une politique sociale adéquate. Il faut que cette clause soit appliquée dans la pratique.

Contributions

Concurrence et rentabilité dans les services sociaux d'intérêt général : quel impact pour les associations ?

Par Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti, LEST/CNRS et Université de la Méditerranée

Introduction

Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) sont des services quasi-collectifs principalement à destination de publics fragiles qui participent à la cohésion sociale de l'UE, en lien direct avec la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000 et les objectifs de l'UE. Ces services comportent des caractéristiques que le renforcement d'une logique de concurrence et de rentabilité risque de ne pas prendre en considération. Traditionnellement fournis par des organisations associatives et publiques, les SSIG sont aujourd'hui proposés par des entreprises privées lucratives. Ce mouvement s'accompagne d'évolutions des instruments de politiques publiques, dans un contexte de « nouveau management public », fondées sur une mise en concurrence croissante des opérateurs à travers l'assouplissement des procédures d'agrément et le développement d'appels d'offre d'une part, et d'une montée des impératifs gestionnaires et de la culture du résultat d'autre part. Après avoir rappelé les caractéristiques spécifiques des SSIG ainsi que les principales évolutions dans leur régulation, cet article identifie les risques et enjeux qui en découlent, tant du point de vue des services sociaux que des associations, acteurs historiques dans ce champ d'activité, aujourd'hui en grande difficulté.

1. Les SSIG : des services pas comme les autres ?

Des services de confiance et une évaluation publique de la qualité

Les SSIG se caractérisent par une évaluation de leur qualité difficile du fait de leur dimension relationnelle, du caractère complexe de certains besoins et de la difficulté d'expression de la satisfaction des usagers plus vulnérables, comme les personnes âgées dépendantes, les familles précarisées, les personnes sans logement ou les jeunes enfants. Ces caractéristiques conduisent à différentes situations d'asymétrie d'information entre prestataires et usagers. Ainsi, les prestataires peuvent exploiter ces asymétries d'information aux dépens des usagers qui risquent alors de s'adresser à des prestataires de mauvaise qualité (problème de sélection adverse) ou d'obtenir un service de moindre qualité qu'annoncée (problème d'aléa moral). Il se peut aussi que la transaction n'ait pas lieu par manque de confiance de la part des usagers vis-à-vis des prestataires.

Les associations sont moins susceptibles d'exploiter les asymétries d'information aux dépens des usagers. De par leur statut non lucratif, elles ont comme finalité une mission de service social et non la maximisation de leur profit. Même si leur caractère non lucratif n'offre pas une garantie infaillible, la probabilité d'un comportement opportuniste apparaît plus faible (Hansmann, 1980). En outre, de nombreuses associations associent des usagers et/ou des bénévoles dans la gouvernance et/ou dans la production du service, ce qui est une garantie supplémentaire contre les risques d'opportunisme (Nyssens, Petrella, 2009).

Dans un contexte de développement d'opérateurs lucratifs, comment protéger les personnes contre le risque de comportements opportunistes qui pourraient émerger sur le marché ? Les signaux que met en place le marché, tels que la réputation individuelle d'une entreprise ou l'obtention d'une certification de la qualité, ne suffisent plus pour garantir la qualité du service aux usagers. Ces mécanismes de réputation sont en effet limités dans leur efficacité en présence de caractéristiques de confiance, i.e. des caractéristiques qui ne peuvent être évaluées même après la consommation ou de caractéristiques d'expérience, celles-ci étant observables après la consommation du service, lorsqu'il est difficile de changer de prestataire quand on n'est

pas satisfait (Coestier, Marette, 2004, p. 15). Or, pour la plupart des services sociaux, les bénéficiaires n'ont pas la capacité de rassembler l'information concernant un prestataire de meilleure qualité ni de changer de prestataire sans interruption du service. Il en est de même lorsque l'offre de services sur un territoire est monopolistique ou oligopolistique. Dans ces différents cas, les conditions de concurrence ne sont pas respectées, la capacité de défection ou d'exit des usagers étant limitée (Hirschmann, 1970).

Les procédures de certification comportent également des limites. Le fait de partager une réputation collective de la qualité crée une sorte de rente qui laisse place à des comportements opportunistes si les contrôles des organismes certifiés ne sont pas efficaces (Coestier, Marette, 2004). De plus, la multiplication des labels complique le choix des usagers, rendant plus difficile l'information et la compréhension des cahiers des charges associés aux labels.

Par ailleurs, plusieurs auteurs ont mis en évidence la complexité de la relation de service en insistant sur la dimension de co-production du service et d'ajustement mutuel entre les acteurs concernés (Gadrey, 1996 ; Callon et al. 2000). Ainsi, cette complexité se traduit par une incertitude dans la définition du service et dans ses résultats et donc par une standardisation et une rationalisation des services difficiles. L'évaluation des performances et de la qualité des services en devient d'autant plus délicate.

Face à de telles caractéristiques, une régulation publique de la qualité est indispensable, notamment à travers l'instauration de procédures d'agrément et de contrôle de la qualité. Dans le cas des services sociaux, des standards de qualité minimum sont en général intégrés dans les procédures d'autorisation ou d'agrément obligatoires afin d'offrir ces services de même que des procédures de contrôle de la qualité.

Des services contribuant à la cohésion sociale et au développement local

Les SSIG peuvent être qualifiés de services quasi-collectifs car ils sont sources, au-delà de la satisfaction des besoins individuels des usagers, de bénéfices importants pour la collectivité. On retrouve cette dimension collective dans la notion d'intérêt général qui permet de

les distinguer d'autres services. Si l'offre de services quasi-collectifs est laissée au marché, leur dimension collective ne sera pas prise en compte dans les choix de comportement des agents, conduisant à une offre sous-optimale.

Si la théorie économique préconise traditionnellement une intervention publique en présence d'une telle dimension collective, une production publique n'est pas toujours optimale lorsqu'il s'agit de biens et services quasi-collectifs dont la demande est fortement hétérogène sous l'angle des personnes et des territoires. Les pouvoirs publics proposent en effet des biens et services qui satisfont l'électeur médian dans une logique d'offre de services centralisée et universelle, laissant une partie de la demande insatisfaite et ce, d'autant plus qu'elle est hétérogène (Weisbrod, 1975). C'est alors que l'intervention associative est indispensable du fait de sa plus grande souplesse et réactivité. Les associations, par leur ancrage dans les réseaux sociaux locaux, seraient mieux placées pour révéler des demandes sociales localement hétérogènes et pour proposer une offre de services quasi-collectifs adaptée. Cependant, elles sont limitées dans l'accès à des ressources financières pour soutenir le développement des services renvoyant à leurs « insuffisances philanthropiques » (Salamon, 1987). On comprend dès lors la complémentarité entre un acteur public, garant de l'intérêt général et un acteur privé non lucratif, poursuivant une finalité sociale et ayant la capacité de fournir une offre différenciée et innovante.

2. En route vers une régulation quasi-marchande des SSIG ?

Dans de nombreux pays européens, on observe une recomposition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé au profit d'une diversité d'acteurs dans l'offre de services sociaux dans un contexte de décentralisation.

Si les formes de gouvernance des SSIG varient d'un pays à l'autre, on assiste à la diffusion de « normes globalisées » dans les modes de financement et dans les mécanismes d'évaluation de la qualité des services (Petrella, Richez-Battesti, 2010a). Ces normes globalisées, élaborées au départ dans le secteur privé, sont largement diffusées dans le secteur public, par le « Nouveau Management Public » (Hood

(1991, repris par Naro, 2010)). Elles reposent sur la recherche de l'efficacité et la maîtrise des dépenses publiques, le recours croissant à des logiques de contractualisation, la recherche de transparence, la définition d'indicateurs de performance et de standards d'évaluation et le recours à des pratiques de management empruntées au secteur privé.

D'une logique sociale à une logique marchande : le « libre-choix »

Jusqu'il y a peu, les services sociaux étaient principalement fournis par des organisations publiques ou associatives, ces dernières étant agréées par les pouvoirs publics. Celles-ci bénéficiaient d'un financement public, octroyé dans le cadre de politiques sociales afin de satisfaire des besoins sociaux liés à la prise en charge de personnes vulnérables. Aujourd'hui, les formes de délégation se multiplient et se transforment, passant du conventionnement entre l'Etat et les associations à des formes contractuelles plus complexes accompagnées de changements dans les modes de financement et d'évaluation (Chauvière, 2008).

En ouvrant le champ des services sociaux aux entreprises privées, les autorités publiques augmentent l'offre de services et organisent la mise en concurrence des différents types d'organisations, tout en laissant aux usagers le choix de leur prestataire. L'introduction de mesures de déductibilité fiscale afin de solvabiliser la demande conforte ces logiques. C'est donc un « quasi-marché » des services qui se structure au nom du « libre choix », sans prise en compte des effets pervers des comportements opportunistes aux dépens de l'utilisateur. Il repose sur un recours croissant aux procédures d'appel d'offres et de délégation de service public.

Une recomposition en cours des territoires

La montée des impératifs gestionnaires et l'accroissement de la concurrence dans ce secteur conduisent les prestataires à modifier leur mode d'organisation afin d'atteindre une taille suffisante pour bénéficier d'économies d'échelle, maintenir leur part de marché et pouvoir répondre aux appels d'offre. La recomposition de l'offre sur les territoires se caractérise par la multiplication des regroupements d'employeurs et des formes de coopération entre organisations. On observe également l'arrivée de grandes entreprises privées, natio-

nales ou internationales, soutenues par les pouvoirs publics, en particulier en France. Elles revendiquent un service homogène à l'échelle nationale fondé sur des processus de rationalisation et investissent les territoires locaux au risque de faire disparaître l'ancrage local, la proximité qui a permis jusqu'ici aux associations notamment de révéler les demandes sociales émergentes dans une dynamique d'innovation sociale et d'engendrer des bénéfices collectifs importants pour le développement économique et social des territoires.

Les démarches qualité : standardisation et uniformisation des pratiques ?

Centrées sur la satisfaction de leurs clients et reposant sur des critères objectifs de qualité, les démarches qualité tendent à minimiser les dimensions relationnelle, adaptative et participative de la co-construction du service, qui constituent le cœur des services sociaux, au profit de la définition de procédures standardisées et de moyens matériels à mettre en place. On observe ainsi une tension entre une offre de « packs » de services – fondés sur la complémentarité—, relativement identiques sur l'ensemble du territoire et développés par de grands groupes et de l'autre une offre adaptée à la demande et donc fondée sur des processus de spécification territorialisés. Plus largement, une définition étroite de la qualité risque de diluer la mission d'intérêt général de la production de ces services, notamment en termes d'accessibilité des services à tous, de maintien du lien social et de développement territorial (Petrella, Richez-Battesti, 2010b).

D'un point de vue organisationnel, l'adoption de démarches de certification issues du secteur lucratif induit un risque de banalisation des associations par rapport aux entreprises privées commerciales. Plus largement, l'objectif semble être de promouvoir un « modèle entrepreneurial » performant, source de modernisation et de professionnalisation, quel que soit le statut juridique de l'opérateur. Ce modèle repose sur des « normes d'organisation » dont l'objectif est de codifier un ensemble de pratiques et de techniques de gestion de l'organisation afin de garantir aux clients que l'entreprise dispose des compétences et des moyens pour fournir la qualité attendue. La normalisation porte donc sur la totalité des modalités de gestion de l'entreprise en se focalisant sur les dispositifs procéduraux, comme exprimé dans les principes du Total Quality Management qui mettent

en exergue que, pour améliorer la qualité d'un produit, tout le système productif doit être mobilisé (Ségrestin, 1997, p.556).

Or, les associations ont montré leur capacité à produire un modèle d'organisation des services original, qui diffère de celui des entreprises lucratives, notamment du point de vue de la participation d'une pluralité des parties prenantes dans la gouvernance de l'organisation (bénévoles mais aussi usagers et salariés) (Nyssens, Petrella, 2009) et de la création d'instances collectives d'expression et de décision, donnant à l'association une fonction de « gouvernance médiatrice » (Dussuet, 2008). Elles ont aussi déployé des dynamiques de professionnalisation d'un point de vue collectif au niveau de la reconnaissance des compétences nécessaires pour exercer les métiers, par exemple via l'élaboration de conventions collectives, mais aussi en interne, à travers les efforts fournis ces dernières années en matière de formation des salariés (Dussuet, Puissant, 2010). Ces pratiques de professionnalisation risquent toutefois d'être abandonnées au profit d'une logique de minimisation des coûts.

Conclusion

On observe un recul de la régulation tutélaire au profit d'une régulation quasi-marchande (Nassaut et al., 2008 ; Richez-Battesti, Petrella, 2009) où la concurrence sur le marché, encadrée par une régulation publique minimale et complétée par le recours à des outils de gestion privé reconnus par les pouvoirs publics, devient le principal mode de structuration de l'offre. L'enjeu est donc de faire valoir les spécificités des SSIG afin de préserver une offre de services de qualité et accessibles à tous. Dans la structuration en cours d'un quasi-marché des services sociaux, ouvert à tout type d'opérateur, il est important que les procédures d'agrément et de contrôle de la qualité demeurent publiques et soient efficacement appliquées. C'est donc une approche d'économie plurielle ou de welfare mix (Evers, 2000) qu'il convient de développer, en valorisant les atouts de chaque type d'opérateur plus qu'en promouvant un modèle entrepreneurial homogène et standardisé.

L'enjeu est de taille pour les associations. Il s'agit de démontrer que le « modèle associatif », bien que non homogène, s'inscrit dans une

dynamique d'innovation sociale plus que de mimétisme ou d'uniformisation des pratiques. Trois dimensions innovantes de ce « modèle associatif » ressortent : (1) la capacité de révélation des demandes locales et de réponse adaptée à ces demandes, liée à la proximité des organisations vis-à-vis des usagers et à leur inscription dans les territoires, (2) la prise en compte dans la définition de la qualité du service de bénéfices autres que la satisfaction directe des usagers en termes de solidarité, de citoyenneté et de développement territorial et (3) le rôle politique dans la construction du secteur, de reconnaissance et de valorisation des compétences nécessaires dans ce champ d'activité.

Références

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

Chauvière M., 2008, La délégation dans tous ses états, Communication aux Journées du RT6 : La légitimité des politiques sociales en question, AFS, Grenoble 17-18 janvier 2008.

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

Dussuet A., 2008, «Professionnalisation et organisation du travail dans les services à la personne», Etudes et documents, n° spécial : Services à la personne - mai 2008: pp. 39-48. <http://www.anact.fr/portal/pls/portal/docs/1/808341.PDF>

Dussuet, A., Puissant, E., 2010, La « relation d'usage » : un mode associatif spécifique de production de services de care ?, Communication aux Xes Rencontres du RIUESS, Luxembourg, juin 2010.

Evers A., 2000, 'Les dimensions socio-politiques du tiers secteur. Les contributions théoriques européennes sur la protection sociale et l'économie plurielle', *Sociologie du Travail* 42/4 (Oct-Dec.), pp. 567-586.

Gadrey J., 1996, Services : la productivité en question, Sociologie économique, Desclée de Brouwer, Paris.

Hansmann, H., 1980, "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*, 89, 5, 835-901.

Hirschman, A.O, 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press.

Hood C., 1991, A public management for all seasons? *Public Administration*, vol. 69, n° 1, pp. 3-19.

Naro, G., 2010, Perspectives critiques en comptabilité : le « Nouveau Management Public » en questions, in Palpacuer, F., Leroy, M. et Naro, G. (coord.), *Management, mondialisation, écologie : regards critiques en sciences de gestion*, Editions Hermès Sciences, Collection Technologies et Développement Durable.

Nassaut S., Nyssens, M., 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, p.265-292.

Nyssens, M., Petrella, F., 2009, « Finalité sociale et partenariat public-privé dans l'offre de services quasi-collectifs locaux : une forme innovante de propriété », *Economie et Sociétés, série EGS n°10*, 4/avril, p 747-774.

Petrella, F., Richez-Battesti, N., 2010a, Mondialisation et secteurs abrités : effet de la normalisation sur les services de proximité en France et en Europe, communication au colloque Travail, Emploi et Compétences dans la mondialisation, 27-28 mai,, LEST, Aix-en Provence.

Petrella F., Richez-Battesti N., 2010b, Démarches qualité et Economie sociale et solidaire : entre innovation et isomorphisme ? Le cas des services à la personne en France, *Management et Avenir*, n°35, juin /5, p. 273-292.

Petrella F., Richez-Battesti N, 2009, « Diversité des formes de gouvernance territoriale des politiques sociales et place des organisations d'économie sociale et solidaire : regards croisés sur les services de care », *Pôle Sud*, n°31,/2, p.25-40.

Salamon, L., 1995, *Partners in Public Service: Government - Nonprofit relations in the modern Welfare State*, John Hopkins University Press, Baltimore & London.

Ségrestin, D., 1997, « L'entreprise à l'épreuve des normes de marché : Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie », *Revue française de sociologie*, Vol. 38, No. 3, Sociologie et économie (Jul. - Sep), pp. 553-585.

Weisbrod, B., 1975, «Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy», in E.S. Phelps, eds., *Altruism, Morality and Economic Theory*, Russel Sage

La place des services à la personne dans le marché intérieur ?

Par Ingrid Ispenian, directrice juridique, UNA - www.una.fr

La question de l'intégration des services à la personne au sein du marché intérieur et donc susceptibles de subir les règles de la concurrence est particulièrement d'actualité entre transposition de la directive dite « services¹¹⁵ » en droit français et jurisprudence européenne relative aux aides d'état la question des règles de la concurrence dans le cadre de l'intégration des services à la personne au sein du marché intérieur se trouve posée.

L'une des interrogations qui se pose pour les services à la personne est leur intégration dans ces textes. Si oui, quelles en sont les conséquences directes ou indirectes ?

La complexité de la législation française interdit de répondre à cette interrogation de manière univoque : « oui » ou « non » en effet en l'absence de définition juridique précise, les termes couramment utilisés de services à la personne et marché intérieur génèrent diversité d'interprétations. C'est pourquoi nous allons tenter d'en préciser le sens et le contenu.

Les services à la personne : essai de définition

Cette notion apparaît en 2005 dans la loi dite « loi BORLOO¹¹⁶ » confortant la politique de lutte contre le chômage par la perspective

115. Directive 2006/123/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur [Journal officiel L 376 du 27.12.2006].

116. Loi n°2005-841 du 26 juillet 2005

de création d'emploi. Afin de faciliter leur développement, ces services bénéficient d'aides sociale et fiscale et de règles d'autorisation simplifiées.

Ces deux éléments permettent une réelle croissance de nombre de structures.

Intégrés au code du travail¹¹⁷, ces services s'adressent à tous les publics sans discrimination d'âge, de handicap ou de situation et concernent tous les aspects de la vie (du jardinage à l'accompagnement de la grande dépendance ou du handicap).

La loi a précisé deux régimes juridiques distincts : l'autorisation et l'agrément qualité.

Le marché intérieur

Le ministère français, sur son site, le définit ainsi : « Le marché intérieur **désigne le grand marché unique constitué par l'ensemble des marchés nationaux des États membres de l'Union européenne (UE)**. Avec près de 500 millions de consommateurs après l'élargissement de janvier 2007, il s'agit du plus grand marché au monde. C'est **un des objectifs majeurs** à l'origine de la création de la Communauté européenne. Pour réaliser le marché intérieur, il a fallu assurer **la liberté de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux**. Les règles nationales ont donc été harmonisées par le biais du principe de non-discrimination en fonction de la nationalité de la reconnaissance mutuelle des législations nationales, et de la transposition des directives communautaires dans le droit de chaque État membre ».

Cette directive prévoit la mise en œuvre de la liberté de circulation des services sur l'ensemble de l'Union européenne et permet à tout prestataire de services **de s'implanter** sur l'un des pays de l'Union d'une part, **d'intervenir** sur un autre territoire d'autre part et d'exercer son activité sans entrave ni concurrence.

117. Actuels articles L7231-1 et D7231-1 du code du travail

Mise en place de la Directive

Elle concerne :

- La simplification des procédures d'autorisation d'exercice afin de faciliter leur implantation dans les pays membres de l'Union ;
- Elle interdit par ailleurs les discriminations fondées sur la nationalité, le lieu de résidence des services ;

L'impact de la directive services sur les services à la personne intervenant auprès des personnes les plus fragiles commence à se faire sentir. En effet, si l'objectif est de simplifier les procédures pour libéraliser ces services, paradoxalement, l'objet de ces autorisations est de s'assurer que le service est apte à intervenir auprès de publics fragiles.

Une faille apparaît au plan de la sécurisation dans la mesure où une autorisation est nécessaire. Précisons à cet effet qu'une autorisation administrative préalable à l'intervention, mise en place pour répondre à la sécurisation des publics visés, pourrait être considérée comme une entrave et disparaître (notamment dans le cadre de la libre circulation). Ainsi, les simplifier en ne les imposant pas préalablement à l'exercice de la prestation reviendrait à mettre les personnes « fragiles » en insécurité.

Champ d'application :

La directive ne vise pas du tout les services non économiques ; ces derniers n'entravent en rien la concurrence européenne.

Elle exclut les services d'intérêt général¹¹⁸ ; ceux-ci bénéficient le plus souvent de directive sectorielle (gaz, électricité). Il faut rappeler que la définition d'intérêt général est laissée, au nom du principe de subsidiarité, à la discrétion des états membres chargés de les définir.

La définition au sein d'un Etat membre revient à protéger une partie des bénéficiaires de l'action sociale.

118. Considérant 17 de la directive

Alors que le traité de Lisbonne (article 16) favorise ces services considérant qu'ils jouent un rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres ; ces derniers ne font cependant pas fait l'objet d'une directive sectorielle.

Il est important de noter que **la directive services n'exclut pas de façon absolue les services sociaux d'intérêt général (SSIG)** qui regroupent :

- les services sociaux d'intérêt général non économique (SSIGNE) de type protection sociale obligatoire, système publics de santé sont exclus du champ.
- les services sociaux d'intérêt général économique (SSIGE) de type protection sociale complémentaire, logement social, disposant d'un mandatement sont exclus du champ ou encore de type insertion, lutte contre l'exclusion, services aux personnes dont certains doutes planent quant à leur intégration ou non dans le champ de la directive.

Ainsi, se trouvent exclus du champ d'application de la directive **les services sociaux**, tels *l'aide sociale à l'enfance, à la famille, et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurées (...) par des prestataires mandatés par l'Etat*¹¹⁹.

Les prestations effectuées auprès des publics qui peuvent être qualifiées de « fragiles » entrent dans cette exception sous réserve que la structure soit **mandatée à cet effet**.

La notion de mandat :

Selon la directive, « être un acte officiel et juridiquement contraignant définissant :

- *la nature,*
- la durée de la mission d'intérêt général ou obligation de service public confiée à la structure, ainsi que les conditions générales pour remplir cette mission ».

119. Article 2J de la directive

Il s'agit pour simplifier d'une obligation de prêter des services¹²⁰.

A défaut de qualification de mandat, la prestation effectuée par un service à la personne visée à l'article précité entre dans le marché et doit, de facto, être exercée sans entrave ni concurrence.

La question du champ d'application n'est donc pas une chose neutre, notamment pour les interventions effectuées auprès des publics fragiles visés plus haut.

La place des services à la personne dans le marché intérieur :

Au regard de la définition des services à la personne, il apparaît d'ores et déjà certain qu'une partie d'entre eux est exclue du champ d'application de la directive services. Il s'agit de ceux qui interviennent auprès de publics fragiles et qui sont dans l'obligation de prêter.

Or la libéralisation des services par les pouvoirs publics français en 2005, ayant largement simplifié les procédures d'autorisation en créant l'agrément, a supprimé l'obligation de prêter pour ces derniers y compris lorsqu'ils interviennent auprès des publics dits « fragiles ».

Ainsi, par exemple, un service d'aide et d'accompagnement à domicile qui intervient auprès de public fragilisé par l'âge, le handicap ou la maladie peut être :

- soit autorisé par le conseil général et être obligé de prêter, et donc être exclu du champ d'application de la directive ;
- Soit simplement agréé par le représentant de l'Etat dans le département et dans ce cas être dans le champ d'application de la directive.

Au regard de l'explication que nous venons d'effectuer, les prestations effectuées auprès de publics dits « fragiles » par des services agréés qualité entrent dans le champ d'application de la directive.

L'impact est le suivant : dans le cadre de la simplification administra-

120. L'obligation de prêter est une obligation d'effectuer la prestation commandée

tive, la directive permet aux états membres de maintenir une autorisation préalable pour toute implantation dans un état de l'Union. Cette autorisation préalable, par contre, ne semble juridiquement pas pouvoir être maintenue dans le cadre de circulation de services sur le marché intérieur. Ainsi, par exemple : la France peut imposer l'agrément à un service d'un état membre qui s'implante en France, par contre, si ce service reste implanté dans son pays d'origine, et décide de circuler en France, alors, l'agrément ne pourra pas être imposé préalablement à son intervention. C'est pourquoi la grande majorité des fédérations du secteur s'est mobilisée pour exclure du champ d'application ces services au nom de la sécurité des personnes auprès desquelles ils interviennent. Cette mobilisation revenait à lutter contre la simplification administrative française intervenue en 2005 pour donner à l'ensemble des services intervenant auprès des publics fragiles une obligation de prester et donc une exclusion du marché intérieur.

Position française dans la transposition de la directive

Dans la forme la France n'a pas opté pour une loi de transposition unique mais a effectué une transposition « par petits bouts ».

Ainsi, en ce qui concerne le mandat : elle a proposé de modifier l'autorisation administrative donnée aux services médico-sociaux afin de lui donner la couleur d'un mandat (au sein de la loi Hôpital, Patients Santé et Territoires¹²¹). Le mandat devient un appel à projet, les structures devant répondre aux exigences exposées au sein de ce document administratif.

Par ailleurs, la loi sur les réseaux consulaires a également adapté la législation à la directive notamment au regard de l'agrément simple qui ne se justifiait pas préalablement à l'exercice de la prestation¹²² et qui devient une simple déclaration ou encore qui supprime l'obligation d'avoir son siège social en France.

121. LOI n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

122. LOI n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services

Quant au fond la France n'a pas opté pour une définition de la notion d'intérêt général maintenant ainsi les opérateurs dans le flou et les obligeant à vérifier que leur autorisation présente bien le caractère de mandat.

Pourtant, députés et sénateurs ont bien tenté de faire évoluer la situation en proposant des textes définissant l'intérêt général mais aucun n'a abouti. L'avantage d'une telle mesure revenait à exclure tout un secteur du marché intérieur.

Pourquoi laisser les publics fragiles dans une telle insécurité ?

Réaction de UNA

UNA souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur le fait que les interventions auprès des publics fragiles ne sont pas des services « de droit commun » ; doit notamment être assurée la sécurité des personnes les plus fragiles.

En ce qui concerne les services d'aide et d'accompagnement à domicile : notre fédération demande une clarification de leur régime juridique. Ces derniers doivent bénéficier d'un réel « mandat » ce qui implique une procédure unique sous la responsabilité du pilote de l'action sociale : le conseil général.

Sur le mandat : Nous souhaitons l'insertion de clauses sociales au sein des appels à projet institués par la loi « HPST » afin de préserver les conditions de travail des intervenants et ne pas « tirer vers le bas » les clauses des conventions collectives. Cela aura notamment pour effet de permettre d'assurer des prestations de qualité et sécurisées auprès des personnes « fragiles ».

Par ailleurs, au-delà de la sécurité des personnes, des conditions de travail des intervenants ou encore de la qualité des prestations il apparaît aujourd'hui fondamental de ne pas déliter ce que François SOULAGE¹²³ appelle le « socle social » permettant aux individus de ne pas tomber dans la pauvreté et l'exclusion. En effet, la marchandisation des services a eu pour effet de morceler l'action des pouvoirs publics, voire qu'ils se désengagent de leur propres obligations. Par

123. Président national du secours catholique par ailleurs spécialiste des questions sociales européennes.

ailleurs, cela a également pour effet de banaliser l'intervention auprès des publics les plus fragiles ce qui à terme pourrait également créer des disparités entre les personnes. Le principe de solidarité doit perdurer en maintenant l'action sociale dans les fondements de la protection sociale.

Alors que le traité de Lisbonne encourage les services sociaux d'intérêt général pour maintenir la cohésion sociale, la marchandisation des services va à leur encontre. Créer une directive sectorielle permettrait à l'Europe de sauvegarder ce socle social et de ne pas renoncer aux principes de protection, de solidarité et d'universalité des services apportés aux publics fragilisés.

Il apparaît clairement dans ces conclusions que notre fédération milite pour la sortie partielle des services à la personne du marché intérieur : celle qui se charge de la mise en œuvre de l'action sociale dont la mission est ainsi définie : « ... de tendre promouvoir l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des personnes, en particulier des personnes âgées et handicapées ¹²⁴».

124. Article L116-1 CASF issu de la loi sociale et médico-sociale n°2002-2 du 2/01/2002

La mobilisation de la société civile sur les SSIG en France est-elle soluble dans l'Europe ?

Par Laurent Fraisse, socio-économiste, Labo de l'ESS - www.lelabo-ess.org et Carole Salères, conseillère technique, Uniopss – www.uniopss.asso.fr

L'influence de la réglementation européenne sur les modalités d'encadrement et de financement des services sociaux devient prégnante en France.

Depuis le milieu des années 2000, un processus communautaire a émergé sur ce que l'on nomme, dans la terminologie européenne, les services sociaux d'intérêt général (SSIG). Ces derniers sont de plus en plus impactés par les règles européennes de concurrence (contrôle européen des aides publiques octroyées aux opérateurs économiques chargés d'une mission d'intérêt général) et du marché intérieur (utilisation du droit de la commande publique dans le secteur de l'action sociale ; directive européenne sur les services incluant dans son champ, suite à la transposition en droit français, les services d'accueil collectif de la petite enfance et les services à la personne ...).

Comme l'affirmait récemment la présidence belge de l'Union européenne (UE) dans une note préparatoire au troisième forum européen sur les SSIG organisé fin octobre 2010 à Bruxelles, « le débat actuel sur les SSIG pose la question centrale du rapport entre l'économique et le social. En effet, le problème principal qui préoccupe bon nombre des parties prenantes est celui de la situation juridique des SSIG par rapport aux règles du marché intérieur et de la concurrence ».

L'espace économique est de plus en plus intégré au niveau européen, avec des compétences directes de l'UE dans le cadre de l'organisation du marché intérieur européen qui s'est peu à peu structuré depuis le traité de Rome de 1957. A l'inverse, la sphère sociale continue de

relever, selon le principe de subsidiarité, d'une compétence nationale, l'UE n'ayant en la matière qu'une compétence annexe d'appui, en particulier dans le cadre de la méthode ouverte de coordination qui existe depuis la fin des années 1990. Comme ils revêtent un caractère économique de plus en plus affirmé, les services sociaux sont de plus en plus soumis au droit économique européen.

Le collectif SSIG, principal vecteur de la mobilisation de la société civile française

En France, les acteurs se sont emparés du dossier depuis le début des années 2000. La prise de conscience des enjeux date surtout de 2004, avec la présentation d'une proposition de directive européenne sur les services par la Commission. Cette proposition de texte législatif visait la réalisation d'un véritable marché intérieur des services et ne prenait pas en compte les spécificités propres des services sociaux et de santé, alors que ces derniers étaient initialement inclus dans son champ .

La prise de conscience de l'impact de la réglementation économique de l'UE sur la régulation des services sociaux a conduit les acteurs français à s'organiser pour peser sur les débats aux niveaux national et européen. Ainsi, l'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux) et l'USH (Union Sociale pour l'Habitat) ont créé, début 2006, un collectif informel d'acteurs français non lucratifs et de l'économie sociale sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), le Collectif SSIG. Ce réseau informel compte aujourd'hui 19 organisations à but non lucratif de services sociaux et de santé d'intérêt général issus des secteurs de la santé, du logement social, de l'inclusion sociale et de la protection sociale mutualiste. Il est né d'une prise de conscience collective des acteurs français de services sociaux et de santé d'intérêt général que l'affirmation incantatoire du principe de subsidiarité et du caractère non-économique des services sociaux n'était plus tenable et qu'ils devaient investir l'échelon communautaire pour y faire reconnaître leurs spécificités. Non seulement en tant que SIEG (Service d'Intérêt Economique Général), mais surtout en tant que SIEG particuliers, partageant une finalité sociale et/ou sanitaire et des valeurs communes

de solidarité, d'engagement social, de non lucrativité, d'intégration et de dignité de la personne. Le Collectif SSIG a demandé, dans une résolution fondatrice adoptée en 2006, « une sécurité juridique par un cadre législatif communautaire adapté aux missions sociales des SSIG » et promu diverses initiatives visant une meilleure prise en compte des spécificités des SSIG et une adaptation de la réglementation européenne du marché intérieur et de la concurrence. Il a œuvré en particulier pour que les services sociaux et de santé soient exclus de la directive « services ».

Le Collectif SSIG a acquis une certaine reconnaissance au sein de la société civile en France et en Europe et une bonne audience auprès des pouvoirs publics. Cependant, sa représentativité reste limitée, puisqu'il ne regroupe que les acteurs français et qu'il n'existe pas à ce jour de réseau équivalent dans les autres Etats membres. De plus, sa dynamique d'action se situe dans une perspective politico-juridique d'adaptation du droit communautaire.

Le Manifeste pour une autre approche européenne des SSIG

Ce constat a conduit l'Uniopss et le Labo de l'Economie sociale et solidaire à initier, en octobre 2009, un manifeste européen pour une nouvelle approche de l'UE sur les SSIG. Au-delà des enjeux autour de l'élaboration d'un cadre juridique européen spécifique pour les SSIG, il apparaît en effet nécessaire de changer de posture et de promouvoir une politique européenne de soutien institutionnalisé au secteur des SSIG. Actuellement, les SSIG sont principalement voire exclusivement appréhendés dans le cadre et l'optique des politiques de « normalisation » en référence au droit des sociétés de capitaux, de la réglementation du marché intérieur et de la concurrence. Il s'agit donc d'une approche européenne « par défaut », en creux. A l'opposé, l'Uniopss et le Labo proposent de changer de perspective sur le dossier des SSIG en donnant une nouvelle impulsion institutionnelle à ce dossier au niveau européen pour aller vers une politique communautaire visant à développer les SSIG, à faire valoir leurs spécificités dans tous les pays de l'Union et à accroître la visibilité des bonnes pratiques, en particulier celles de l'ESS.

C'est la raison pour laquelle le manifeste demande la mise en œuvre d'une politique européenne institutionnalisée de reconnaissance, de promotion et de développement de SSIG de qualité à travers la création d'un centre ressource européen pour les SSIG. Ce centre ressource serait le référent technique entre les Etats membres, la Commission (et autres organes de l'Union) et les représentants de la société civile au niveau européen. Il faciliterait le dialogue entre les parties prenantes.

Lancé lors du forum sur les SSIG organisé en octobre par la présidence belge de l'UE, le manifeste européen a recueilli un écho très favorable auprès des plates-formes nationales et européennes. Il a ainsi été signé par une quinzaine d'organisations nationales et une dizaine de plates-formes européennes parmi lesquelles Pour la Solidarité, l'AIM, la COFACE, ELISAN ou encore le CEDAG. La plupart des commentaires exprimés soulignent l'intérêt d'une démarche qui vise à promouvoir le secteur des SSIG et à instituer une structure permanente de promotion des SSIG et de dialogue entre les parties prenantes au niveau européen. Cependant, certains acteurs ont exprimé des réserves : risque de bureaucratisation induit par la création d'un outil européen institutionnalisé, proposition redondante au regard de l'agenda institutionnel en cours et en particulier des propositions contenues dans l'Agenda UE 2020 etc.

La proposition de l'Uniopss et du Labo de l'ESS fait écho à celles portées à la fois par la présidence belge de l'Union européenne, qui propose la création d'une structure pérenne de dialogue interinstitutionnel sur les SSIG, et par l'Eurodéputé irlandais Proinsias De Rossa, qui promeut dans son document de travail élaboré en amont d'un rapport d'initiative du Parlement européen attendu courant 2011 une « multi-stakeholder taskforce » sur les SSIG. L'objectif partagé par toutes ces initiatives s'inscrit dans la volonté de mieux coordonner les travaux sur les SSIG par un lieu ressource institutionnalisé qui mette en dialogue les directions générales de la Commission européenne (marché intérieur, concurrence, affaires sociales), le Parlement européen, le Conseil et les parties prenantes.

Comme on le voit, les acteurs français se sont emparés du dossier des SSIG depuis plusieurs années et ont montré une sensibilité

forte aux enjeux, ce qui n'est pas forcément le cas dans les autres Etats membres. Cela s'explique en partie par la place particulière jouée par les organisations de la société civile dans la mise en œuvre des services sociaux en France.

A travers le manifeste européen, l'Uniopss et le Labo de l'ESS ont souhaité initier un débat public européen et interpeler l'ensemble des parties prenantes pour réfléchir à une autre approche européenne sur les SSIG qui permettrait sortir des arguties juridiques. Les conditions pour que la mobilisation se poursuive et que la proposition continue à être débattue et améliorée tiennent à l'implication des plates-formes européennes.

Le manifeste « Pour une autre approche européenne des SSIG » a suscité l'intérêt et a rencontré un certain écho à Bruxelles. Ce début de mobilisation mérite d'autant plus d'être salué que sa rédaction et sa diffusion se sont réalisées en quelques semaines seulement. Pour autant, cette interpellation demeure fragile. Sa pérennisation dans l'espace public européen et l'élargissement de son portage politique supposent de relever plusieurs de défis.

Aller au-delà d'une mobilisation francophone

Le premier frein à une plus large mobilisation est de dépasser le cercle des réseaux politiques et civils francophones. Si l'Uniopss comme le Labo de l'ESS ont souhaité dès le départ associer à la démarche les plates-formes européennes et les partenaires d'autres Etats-membres, il a fallu convaincre pour que cette initiative ne soit pas perçue comme trop francophone au regard des problématiques portées mais aussi de la coalition des premiers signataires.

On sait que les gouvernements comme les sociétés civiles nationales ont la propension à vouloir, consciemment ou inconsciemment, exporter leurs visions, problèmes et solutions sur la scène européenne. De même qu'il n'est pas réaliste que la France impose à l'Europe sa conception des services publics, il est tout aussi difficile de faire de l'économie sociale et solidaire un horizon mobilisateur des 27 Etats-membres. Cette tendance est d'autant plus forte sur les SSIG que les

sensibilités nationales et les capacités de mobilisation des acteurs sont très disparates sur des enjeux tels que la conception de l'intérêt général ou des services publics. Dès le processus de consultation sur les SSIG mis en place en 2003/2004 par la Commission Européenne après la publication du livre vert, le nombre relativement important de contributions venant des organisations et réseaux belges et français contrastait avec la faible participation au débat des sociétés civiles anglaise, italienne et espagnole (Brandsen, Fraise, Kendall, 2005). De fait, il n'y a pas d'équivalent au Collectif français sur les SSIG dans les autres Etats-membres.

Construire un double portage européen et national

Aller plus loin suppose donc un élargissement et un relais du portage politique sur les SSIG. Elargissement à d'autres réseaux et fédérations associatives nationales (NCVO, PSANGO, BAGFW ...), mais aussi à des regroupements sectoriels sur la santé, le logement, l'emploi et l'insertion, etc. Plus important encore est une prise de relais des plaidoyers sur les SSIG par les principales coupoles et plates-formes de la société civile européenne en général et de sa composante associative en particulier. Si l'accueil réservé au Manifeste européen pour une autre approche des SSIG a été globalement positif, il n'a pas toujours débouché sur une signature et un soutien public de la part des grands réseaux européens. C'est pourtant la vocation de réseaux comme la plate-forme des ONG sociales, Solidar, EAPN (European antipoverty network) et d'autres coupoles de prendre position et de coordonner des interpellations sur l'enjeu des services sociaux en Europe. Sans doute que le temps a manqué pour faire le travail d'amendement et de validation politique nécessaire à un engagement commun dans la durée. Autre frein, l'insuffisance chronique de ressources humaines et de financements de nombreux réseaux européens conduit à des arbitrages qui ne laissent pas toujours de l'espace pour de nouvelles actions. Il apparaît aussi plus efficace et moins risqué à certains acteurs de saisir les opportunités de l'agenda institutionnel européen sur tel ou tel secteur plutôt que de chercher à le modifier par une approche globale sur les SSIG. Tous ces obstacles à la construction de coalitions européennes durables d'acteurs et de réseaux sur les SSIG articulant finement les niveaux européen, national et local rendent

plus que jamais pertinente l'institution d'un cadre européen de dialogue permanent sur les SSIG. Sans centre de ressource ou observatoire européen, la connaissance réciproque et la construction de positions européennes communes sur les SSIG continuera de se faire au coup par coup sans continuité d'action et de propositions.

Le couple franco-allemand, un moteur grippé sur les services sociaux ?

C'est un point capital. De précédentes études européennes sur le statut européen de l'association (Fraise, Kendall, 2006) ou sur les services sociaux d'intérêt général (Brandsen, Kendall, Fraise, 2005) convergent pour affirmer combien il est difficile de construire des positions communes entre la France et l'Allemagne sur ces sujets. D'une certaine manière, le couple franco-allemand patine sur les services sociaux, là où il a été décisif sur tant de dossiers européens.

Les réserves émises sur le Manifeste par la principale fédération associative allemande d'action sanitaire et sociale (BAGFW) s'inscrivent à bien des égards dans la continuité d'une opposition à toute régulation européenne en matière de services sociaux. Là où les organisations françaises (Collectif SSIG) appellent à une clarification juridique et à l'adoption d'un acte législatif ouvrant une inscription positive des spécificités des SSIG dans le droit européen, associations et gouvernements allemands défendent la préservation, sinon de renforcement des compétences des Etats, voire des collectivités territoriales, en matière d'encadrement des services sociaux en cohérence avec le principe de subsidiarité. Bref, le « social » doit rester une affaire nationale, sinon locale.

France et Allemagne sont dans un jeu de symétrie opposée. Ces deux pays possèdent une longue tradition d'intervention associative dans la prise en charge de services sanitaires et sociaux. Les secteurs associatifs français et allemands sont non seulement des producteurs historiques de services comptant aujourd'hui des dizaines de milliers d'emplois, mais ils ont largement contribué comme interlocuteur du gouvernement à définir les normes, les règles et les financements qui encadrent le caractère d'intérêt général de ces services. Aussi,

ils s'inscrivent tous deux dans un modèle corporatiste de protection sociale qui fait une place au tiers secteur comme partenaire.

Ce terreau commun débouche trop rarement sur des actions et revendications communes. La prégnance des traditions fédérale allemande et étatiste française conduit régulièrement à des visions et des stratégies divergentes vis-à-vis d'une gouvernance européenne en matière de services sociaux.

Faire progresser une autre approche européenne des SSIG suppose donc de rapprocher les positions française et allemande en amont. Sans quoi toute initiative risque à terme de se heurter à des malentendus sinon des oppositions tant dans l'élargissement des mobilisations des sociétés civiles que lors des négociations intergouvernementales. L'organisation d'un séminaire permanent franco-allemand sur les services sociaux rassemblant gouvernements, parlementaires et plates-formes européennes, chercheurs et grands réseaux associatifs est plus que jamais nécessaire pour lever les a priori, faciliter une interconnaissance des réalités nationales et dégager un terrain de valeurs et d'intérêts partagés.

D'un « espace public d'experts » à un espace public citoyen

La question du déficit démocratique de l'Europe est devenue un thème récurrent en particulier depuis les « non » français et néerlandais. Les SSIG n'échappent pas à la difficulté de traduction d'un débat européen « technico-juridique » qui ne semble accessible qu'à une poignée d'experts fussent-ils issus du monde associatif. De par leur complexité, ces enjeux échappent à nombre de fédérations nationales sans même parler des associations locales et des citoyens. Ce décalage entre un espace public d'experts à Bruxelles et des espaces publics nationaux ou locaux est un autre frein à ancrage durable d'une mobilisation sur les SSIG. Débattre sur les SSIG est une entrée très abstraite et peu attractive alors que sont en jeu des questions aussi importantes que les conditions et les limites de la mise en concurrence ou de la marchandisation des services sociaux. Cette situation appelle à une pédagogie sur les affaires européennes pour lever nombre d'incompréhensions qui conduisent trop souvent à faire

des politiques et institutions européennes « les bouc émissaires », responsables de tous les maux.

Mais le lien entre débat européen et débat national suppose une politisation des enjeux. On sait qu'au niveau européen les constructions de politiques se jouent moins sur des clivages droite-gauche que sur la construction de compromis entre traditions idéologiques, traditions nationales et intérêts corporatistes. Si cette recherche de consensus et de compromis est incontournable, elle ne permet pas toujours de rendre intelligibles pour les citoyens les options politiques en débat ainsi les prises de positions des acteurs et des institutions. Le manifeste invite aussi à une politisation et une publicisation des enjeux pour inciter nombre d'acteurs, de politiques et d'institutions européennes à sortir de l'attentisme, voire de l'indifférence, sur le dossier SSIG.

Manifeste européen : Pour une nouvelle approche de l'UE sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG)

Uniopss & Labo ESS – 14 octobre 2010

La crise économique et sociale aiguë qui affecte l'ensemble des pays de l'UE accentue les situations de précarité au travail et de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale, d'inégalité de revenus et d'accès aux droits sociaux.



Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) ont un rôle important d'innovation sociale et d'« amortisseur de crise ». Le marché intérieur ne peut se développer de manière efficiente ni même fonctionner sans de fortes infrastructures sociales en matière de :

- services aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux jeunes enfants,
- services d'accompagnement sur le marché du travail et d'insertion par l'emploi de personnes en situation de précarité et de formation professionnelle des publics,
- services d'accueil, d'accompagnement et d'intégration des populations immigrées,
- structures d'hébergement et de logement social,

- et plus généralement d'accompagnement dans l'accès aux droits fondamentaux reconnus par les traités européens.

Ils sont primordiaux pour atteindre les objectifs fondamentaux de l'UE tels que la cohésion sociale, économique et territoriale, un niveau élevé d'emploi, d'inclusion sociale et de croissance économique, comme souligné par l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les SSIG font partie intégrante du modèle social européen.

Garants de l'insertion de tous les citoyens et de la cohésion sociale au niveau local, les SSIG sont aussi le moteur de la cohésion sur le territoire de l'UE.

Il s'agit de secteurs importants en termes d'emplois et de contribution au PIB : les services sociaux et de santé représentent en effet près 10% de l'emploi salarié au sein de l'UE -27.

Nombre de SSIG au surplus sont susceptibles de mobiliser des ressources de bénévolat et de volontariat. Cette capacité, que ne détiennent ni le secteur lucratif ni la puissance publique, concourt au développement de renforts de cohésion sociale relevant de la solidarité choisie.

Pour une nouvelle approche de l'UE sur les SSIG

La directive relative à la libéralisation des services dans le marché intérieur, la réglementation sur les aides d'Etat et les directives européennes sur les marchés publics affectent directement la mise en oeuvre, la régulation et le financement des services sociaux d'intérêt général sans que ceux-ci fassent l'objet, pour le moment, d'une définition positive dans le droit européen.

Face aux incertitudes du droit communautaire, aux fortes variations nationales dans l'application de la directive services, au risque de recours croissant des collectivités publiques à la réglementation de la commande publique dans le cadre d'appels d'offres et au contrôle européen des aides publiques octroyées aux services d'intérêt éco-

nomique général (SIEG), les SSIG sont de plus en plus principalement voire exclusivement appréhendés dans le cadre et l'optique des politiques de « normalisation » en référence au droit des sociétés de capitaux, de la réglementation du marché intérieur et de la concurrence. Les conséquences pour les services sociaux sont l'absence de reconnaissance de leur finalité sociale comme garantie des droits sociaux fondamentaux.

Pour les services sociaux mis en œuvre par les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) et ses composantes, il en résulte en particulier des risques de banalisation et une absence de visibilité entre le secteur lucratif et la puissance publique, la négation de leur rôle de partenaires de la puissance publique dans l'évaluation des besoins, comme dans les modalités de réponse à ceux-ci.

Il est aujourd'hui nécessaire de dépasser la politique européenne de normalisation, extrêmement réductrice, pour aller vers une politique communautaire visant à développer les SSIG, à faire valoir leurs spécificités dans tous les pays de l'Union et à accroître la visibilité des bonnes pratiques, en particulier celles de l'ESS.

C'est la raison pour laquelle nous demandons la mise en œuvre d'une politique européenne institutionnalisée de reconnaissance, de promotion et de développement de SSIG de qualité.

Propositions

1) Mettre en place un centre ressource européen pour les SSIG

Le centre ressource européen serait le référent technique entre les Etats membres, la Commission (et autres organes de l'Union) et les représentants de la société civile au niveau européen. Il faciliterait le dialogue entre les parties prenantes.

- Il impulserait des politiques européennes en faveur du développement des SSIG et apporterait son soutien aux initiatives des acteurs.

- Il contribuerait à la promotion d'un cadre juridique européen facteur de sécurité pour tous les acteurs et favorable au développement des SSIG.
- Il mettrait en œuvre les conditions pour faciliter les investissements dans le secteur des SSIG. Il organiserait et soutiendrait des campagnes de communication pour promouvoir les SSIG dans l'Union.
- Il formulerait et publierait des conclusions et des avis sur des sujets spécifiques liés au secteur des SSIG, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil, du Comité des régions, du CESE ou de la Commission. Il serait obligatoirement consulté à l'occasion de toute initiative réglementaire et législative ayant un impact direct ou indirect sur le secteur des SSIG.
- Il contribuerait à l'échange de bonnes pratiques, à la mise en œuvre de programmes de promotion de nouveaux modèles économiques et sociaux dans l'Union et de(s) projets de formation.
- Il coordonnerait l'observation des situations nationales (observation statistique, économique, juridique, fiscale, etc.) et les travaux comparatifs entre Etats membres sur les SSIG. Il financerait des travaux de recherche et des études sur le secteur des SSIG.

2) Initier un fonds européen d'innovation sociale visant à soutenir et développer la capacité d'expérimentation et d'innovation des parties prenantes (société civile, collectivités territoriales etc.) en matière de SSIG. Cette mesure pourrait être une première concrétisation de l'appel à davantage d'innovation sociale en Europe lancé par le Président de la Commission Européenne dans le cadre de la stratégie UE 2020.

3) Un nouvel instrument financier spécifique de l'Union européenne, les fonds structurels et un programme PROGRESS renouvelé devraient assurer un accès à des SSIG accessibles et de qualité par l'amélioration des infrastructures locales, avec un soutien spécifique pour les régions en retard de développement.

4) Appliquer de manière systématique le principe de proportionnalité dans la mise en œuvre de la réglementation européenne relative à la concurrence et au marché intérieur.

5) Adapter la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat pour les SSIG, définis comme SIEG, au vu de leur faible impact sur les échanges intracommunautaires et créer un seuil « de minimis » spécifique pour les SSIG/SIEG fixé à 500 000 euros sur trois ans les excluant a priori de tout contrôle communautaire et de toute mise en conformité vis à vis de l'obligation de mandatement pour l'octroi d'aides publiques.

6) Promouvoir la diversité des formes de contractualisation et de financement entre les collectivités publiques et les acteurs de la société civile en matière des SSIG et garantir le droit d'initiative des acteurs et la non obligation de recourir aux règles européennes relatives aux marchés publics.

7) Donner la possibilité aux Etats membres d'étendre el champ des marchés réservés aux opérateurs de SSIG poursuivant un but non lucratif et intégrer des dispositions particulières visant à renforcer la dimension sociale des marchés publics.

Sign up this manifesto :
www.uniopss.asso.fr

Contact :

Carole Salères, Uniopss,
Tel. : + 33 1 53 36 35 26,
csaleres@uniopss.asso.fr

Avec le soutien de :

Communauté française
Wallonie – Bruxelles



Wallonie



Cette publication a été réalisée avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.



Direction générale de la
Culture.

Service général de la Jeunesse et de l'éducation permanente du Ministère de la Communauté française de Belgique.

Couverture et mise en page:

www.pazlopez.com

Pour la Solidarité (PLS) est une association au rayonnement européen qui s'est constituée en un Think tank au service des citoyens et des décideurs politiques, sociaux et économiques de l'Union européenne. PLS se positionne en tant que prestataire de services pour les acteurs socio-économiques et politiques désireux d'agir avec professionnalisme dans le champ européen de la solidarité. En lien constant avec les institutions européennes, PLS répond aux attentes des acteurs de la solidarité en Europe.

www.pourlasolidarite.eu

Fort de ses convictions, le Think Tank Pour la Solidarité propose un **déchiffrage** de cet enjeu complexe que constituent les services sociaux d'intérêt général (SSIG). Pour ce faire, l'étude resitue la genèse libérale du marché unique afin de comprendre la logique générale de libéralisation dans la construction du marché intérieur. Les **concepts clefs** indispensables à la compréhension de la thématique sont explicités. Sont ensuite discutés les résultats de l'institution de la libre-concurrence et ses conséquences sur les SSIG. Enfin, l'ouvrage formule des **recommandations adaptées et indispensables** pour relever le triple défi de qualité, d'accès et de démocratisation des SSIG.

Cette étude est agrémentée des **remarquables contributions** de Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti du Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST/CNRS) et de l'Université de la Méditerranée, d'Ingrid Ispenian d'UNA, premier réseau français d'aide et de services à domicile et enfin de Laurent Fraisse du Labo de l'ESS et Carole Salères de l'UNIOPSS.

Au-delà des textes, il en va de réalités qui affectent notre **vie quotidienne** : essentiels au bon fonctionnement de notre société, les SSIG réclament un **système juste et équitable** qu'une ouverture non contrôlée à la concurrence pourrait compromettre. Quel modèle social européen souhaitons-nous construire ? Quel avenir pour nos services publics ? Comment concilier SSIG et marché unique ? Autant de questions essentielles que cet ouvrage traite d'un point de vue économique, social et démocratique.

978-2-930530-18-5

10 €

D/2011/11.262/5



9 782930 530185