

WORKING PAPER

Série Cohésion sociale

L'utilité sociale,
une forme
d'intérêt
général ?
Perspectives et enjeux

Février 2009

par NICOLAS LEBRUN


Solidarité
Think Tank européen
Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.be

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

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

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

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

Think tank européen ***Pour la Solidarité***

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

LES CAHIERS DE LA SOLIDARITÉ

Collection dirigée par Denis Stokkink

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction

L'utilité sociale est une notion fondamentale pour l'économie sociale : elle est la vocation de cette autre économie et est donc une préoccupation centrale pour les structures et ses acteurs. L'utilité sociale entretient depuis toujours des liens étroits et complexes avec un autre concept : celui d'intérêt général. L'intérêt général, principe fondateur du rôle de l'État moderne, a été retenu comme critère par la Commission européenne afin de définir les missions de solidarité et de cohésion sociale remplies par les services sociaux. Mais cela induit une problématique : ne sont pas reconnues en tant que services sociaux d'intérêt général (SSIG), une série de structures de l'économie sociale. Cette problématique prend sa source au sein d'une bataille définitionnelle : c'est en fonction de critères d'intérêt général, et non d'utilité sociale, que ces services sociaux sont reconnus en Union européenne. Pour les structures d'économie sociale, être reconnues en tant que services sociaux d'intérêt général leur assurerait pourtant une certaine protection sur un marché où elles se retrouvent en concurrence avec les entreprises de type classique et leur permettrait également d'assurer leur mission d'utilité sociale de manière plus qualitative et adaptée aux besoins de leur public.

Nous tenterons donc dans ce texte de mieux cerner les rapports qu'entretiennent intérêt général et utilité sociale, et de mettre en exergue les différentes caractéristiques d'utilité sociale porteuses d'un fort potentiel d'intérêt général.

En économie, l'utilité est une des mesures du bien-être obtenu par la consommation d'un bien ou d'un service. Elle est liée à la notion de besoin. Jeremy Bentham, penseur du courant utilitariste, pose les bases de l'utilitarisme en affirmant que les individus recherchent avant tout le plaisir et que la promotion du plus grand bonheur devrait être le critère moral du bien. John Stuart Mill insiste sur le fait que l'utilitarisme est un hédonisme éthique en ce sens qu'une action individuelle est morale si elle prend comme critère le plus grand bonheur du plus grand nombre et non l'intérêt individuel.

De façon, il est possible de définir une fonction d'utilité sociale qui reflète les préférences de la société dans son ensemble et pas seulement du consommateur individuel. On peut ainsi chercher à mesurer l'impact des activités des structures d'économie sociale en termes de développement socio-économique durable : insertion de personnes en difficultés, fourniture de services à un public non solvable, protection de l'environnement, renforcement des liens sociaux. On peut également regarder du côté du droit fiscal français¹ qui propose la définition la plus codifiée de l'utilité sociale : est d'utilité sociale, tout service répondant à des besoins qui ne sont assurés ni par l'État, ni par le marché.

¹ *L'évaluation de l'utilité sociale : débats, enjeux et outils*, Juris Associations, n°376, avril 2008, p.12,

I / De l'intérêt général à l'utilité sociale : une substitution conceptuelle ?

A/ L'intérêt général : une notion en désuétude ?

Nos États modernes s'appuient sur la notion d'intérêt général pour légitimer leurs différentes missions (sécurité, enseignement, protection sociale, etc.) et en définir les finalités. Il s'agit d'un concept de droit public qui désigne l'intérêt de tous les citoyens au-delà des intérêts particuliers de chacun d'eux.

L'intérêt général est l'expression d'une volonté générale supérieure aux intérêts particuliers. Il s'agit d'un principe régulateur de l'intervention des pouvoirs publics, mais aussi une notion de référence dans des domaines comme le "service public" ou le "domaine public". L'intérêt public est par principe défendu par la plus haute autorité d'un État. Sa principale fonction est d'intervenir en faveur des causes pour lesquelles il n'y a pas d'intérêt particulier à agir.

Selon certaines doctrines politiques, l'intérêt public se limite au « bien-être commun » : la maximisation du bonheur individuel de tous les membres d'un groupe, d'une communauté, d'un pays, ou du monde entier. L'intérêt général est central dans les débats publics, politiques, économiques. Il met en jeu la nature même du Gouvernement. On considère dans ce cadre l'existence de biens communs à préserver, ou accroître. Mais on constate une évolution depuis que des associations peuvent faire valoir en justice des intérêts généraux.

Est-il alors possible de considérer que cette utilité sociale dont se défendent les associations est une forme de manifestation de l'intérêt général ? Historiquement les deux concepts entretiennent une filiation juridique. Mais, à l'heure où l'opposition entre les domaines public et privé s'estompe, cette notion d'utilité sociale a le mérite de mettre en évidence le travail des associations et autres structures de l'économie sociale, de leur reconnaître des externalités positives (une plus value sociale, une utilité sociétale) et de légitimer leur travail et leur relations aux acteurs (entreprises, État, citoyens,...).

Par le passé, dans les domaines sociaux seule l'intervention étatique était considérée comme légitime et cette légitimité reposait toute entière sur le concept d'intérêt général. Mais ce mode de régulation étatique est aujourd'hui remis en question. Hiérarchiquement, au niveau infranational, le développement du milieu associatif a remis en cause le monopole de l'intervention étatique et sa légitimité, et au niveau supranational, le poids des institutions européennes et internationales a également relativisé le rôle des États. Par ailleurs, l'État s'est historiquement désengagé de ses prérogatives interventionnistes en les abandonnant au tiers secteur. Une des raisons de cet abandon serait l'inadéquation des réponses proposées par les gouvernants aux gouvernés. Finalement, le modèle de l'association qui symbolise le libre regroupement de citoyens affirme une volonté collective de proposer de

nouvelles manières d'agir ensemble pour tous. Mais l'État ne disparaît pas pour autant, ne serait-ce que parce que ces transferts de compétences entre sphères publique et privée restent soumis à la loi et s'inscrivent dans un cadre juridique. De plus, dans le cadre de partenariats, les associations et les pouvoirs publics en vue d'atteindre des objectifs communs restent liées à l'État.

La notion d'utilité sociale est apparue dans un contexte postfordiste avec le retrait de l'État providence. Que ce soient la décentralisation, qui a fragmenté l'unité de la fonction publique, ou l'intégration européenne, voire les débats sociaux, remettant en cause l'efficacité de l'action de l'État, les structures d'économie sociale et associative sont devenues des acteurs privilégiés dans la délégation de certains services d'intérêt général. On ne peut donc plus considérer le développement de l'emploi associatif comme un phénomène conjoncturel soumis aux aléas de telle ou telle politique. Il est intéressant de noter, à ce sujet, qu'à l'origine les structures d'économie sociale telles les fondations, mutuelles et coopératives se sont développées en réaction à l'État et au marché, alors qu'aujourd'hui ces mêmes structures prennent de plus en plus le relais des actions de l'État ou des besoins oubliés du marché.

B/ L'utilité sociale comme dépassement dialectique de l'intérêt général²

Comme nous l'avons vu, ces dernières années, l'État tend à se désengager d'une partie de ses missions d'intérêt général, notamment en matière de services sociaux à la personne, en les déléguant aux structures associatives. Par conséquent, la légitimité des associations concernées tire son origine de la valorisation de l'utilité sociale dont elles font preuve dans leurs missions ; et cette légitimité est essentielle à leur action par rapport aux autres acteurs y compris étatiques.

C'est en prenant en compte des besoins sociaux non satisfaits par le marché et en apportant des réponses innovantes que l'économie sociale peut se positionner comme relevant de l'intérêt général. Un des enjeux consiste alors en la reconnaissance de l'utilité sociale comme critère de définition du champ de l'action associative. L'émergence de la notion d'utilité sociale est concomitante d'une volonté collective de construire un nouveau bien commun et de reconnaître aux associations la capacité de représenter l'intérêt général ; cette évolution implique une vision pluraliste des politiques publiques. Cette redéfinition de l'intérêt général entraîne un dépassement de la dichotomie traditionnelle entre les domaines public et privé. Les structures associatives tirent leur légitimité de leur but non lucratif et de

² *De l'intérêt général à l'utilité sociale, La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Xavier Engels, Matthieu Hély, Aurélie Peyrin et Hélène Trouvé (dir.), L'Harmattan, Paris, 2006

leur volonté de défendre le bien commun de la société dans une démarche citoyenne et responsable. Il s'agit donc de valoriser l'utilité et la finalité sociales de ces associations.

Deux questions apparaissent alors : comment évaluer l'utilité sociale des associations ? Et, quelle est la part de l'intervention publique dans la définition et la gestion des actions menées par les associations ? Est-ce que l'institutionnalisation de l'utilité sociale passera par une régulation tutélaire laissant une large autonomie aux associations ou celle-ci sera-t-elle codifiée de manière restrictive ? En effet, l'évaluation de l'utilité sociale des actions menées, justifie les financements accordés et contribue grandement à légitimer la production associative.

La problématique majeure à laquelle sont confrontées les structures d'économie sociale (entreprises et associations) consiste à se retrouver dans le jeu de la libre concurrence malgré que le service presté soit une contribution d'utilité sociale. Par conséquent, l'unique manière d'éviter de soumettre ces structures aux règles du marché libéralisé est de reconnaître qu'elles sont les seules à pouvoir produire, par rapport aux forces du marché, une utilité sociale. Nous reprendrons ici cinq dimensions d'utilité sociale qui nous semblent être présentes au sein de l'économie sociale et plaident en faveur de sa reconnaissance comme contributrice d'intérêt général³ :

- *L'utilité sociale comme investissement économique durable :*

L'économie sociale est productrice de cohésion sociale comme facteur de développement économique. Le coût des services associatifs est généralement inférieur au service public (crèches, aide à domicile aux personnes âgées ou malades). Elle occasionne par ailleurs une réduction des coûts économiques : réduction des dépenses d'indemnisation du chômage, des coûts de turnover ou d'absentéisme de salarié(e)s dont les enfants ont accès à un système de garde. Néanmoins, il faut veiller à ce que ces faibles coûts ne cachent pas des emplois de qualité médiocre. Il s'agit donc également de travailler à la revalorisation de ces emplois dans le secteur associatif. Enfin, l'économie sociale promeut et développe une dynamique économique à caractère territorial et local qui favorise la cohésion et la sociabilité de quartier, fait appel aux ressources de la communauté et représente une plus-value pour celle-ci. Les services sociaux représentent donc un investissement non négligeable en faveur d'un développement économique durable et solidaire.

³ *Identification et mesure de l'utilité sociale de l'économie sociale et solidaire*, Jean Gadrey, séminaire de l'IES (Institut d'Économie Sociale), Jeudi 10 février 2005

- *L'économie sociale comme moyen de lutte contre l'exclusion et les inégalités et comme facteur de développement humain et durable :*

L'économie sociale a la capacité de lutter contre l'exclusion et les inégalités et de développer des capacités. Cette notion appelle à la réduction des inégalités diverses jugées excessives comme la pauvreté et à la valorisation du développement de capacités d'action autonome. Il s'agit, pour l'économie sociale, de s'inscrire dans le champ de l'action sociale à l'intérieur d'une vision de solidarité considérée comme défaillante ou insuffisante et de revivifier les solidarités locales. Cela concerne l'aide aux personnes défavorisées, souffrant de handicaps, malades, personnes sans domicile fixe, l'insertion socioprofessionnelle et l'insertion de personnes exclues, les actions en faveur de l'égalité professionnelle des hommes et des femmes, et aussi de proposer des tarifications (dans le cas de services payants) sur la base de critères sociaux. Un des aspects problématiques est celui du désengagement de l'État dans ces domaines ainsi qu'une forte dépendance de certaines de ces actions de la part du secteur associatif vis-à-vis de l'État.

- *L'économie sociale comme outil de promotion du lien social de proximité et de la démocratie participative :*

L'économie sociale se donne également comme objectif de développer le lien social de proximité. Ici, c'est le développement et le renforcement du lien social de proximité, de la réciprocité communautaire et du capital social relationnel qui sont mis en avant. L'utilité sociale concerne la réduction de l'isolement social et la création de collectifs d'entraide et d'échanges. Il s'agit de ne pas occulter les inégalités persistantes interterritoriales au nom du développement intraterritorial ou celles entre des publics en fonction de l'existence ou non d'initiatives locales bénévoles.

Le second domaine concerne le développement de la démocratie participative (notamment locale). Que ce soit à travers la prise de parole citoyenne, le développement d'espaces publics de proximité, l'éducation à la citoyenneté, le dialogue participatif entre acteurs associatifs, la participation des "parties prenantes" (dirigeants, autres bénévoles, salariés, usagers, collectivités locales, élus, institutions du social, financeurs...) aux prises de décision, ou le processus de décision pluraliste, l'économie sociale travaille à la promotion active de la démocratie participative à condition de s'inscrire dans le cadre de l'intérêt général au sens large.

- *L'économie sociale et l'innovation sociale et solidaire :*

Ce domaine concerne la capacité de l'économie sociale à découvrir des besoins émergents et à innover dans une offre de services adaptée : la réponse à des besoins existants, mais qui ne sont couverts ni par l'État ni par le secteur lucratif ; les innovations institutionnelles

locales ou nationales (finances solidaires, coopératives d'activités) ; les innovations organisationnelles (Réseaux d'Echange de Savoirs, Systèmes d'Echanges Locaux).

- *L'économie sociale comme processus de diffusion d'une utilité sociale interne à son environnement :*

Ce dernier domaine concerne la possible « contagion » des principes internes de fonctionnement des structures d'économie sociale à la société toute entière. Cette utilité sociale « interne » aurait des vertus sociétales dépassant les frontières des associations. Des valeurs telles que le désintéressement, le don et le bénévolat ou la mutualisation (des ressources, des compétences, des risques) défendues au sein de l'économie sociale pourraient se diffuser au sein de la société. Ces valeurs défendent un autre modèle de société, fondé sur l'utilité sociale et qui contient une dimension critique de l'ordre marchand et du profit comme ressort de la production. D'où la valorisation du non lucratif, de la gestion désintéressée, de l'action bénévole et de la mutualisation. La conviction de participer à des projets qui améliorent le bien-être collectif ne doit cependant pas conduire à dévaloriser l'action publique dans une série de domaines où elle est plus efficace.

Ces valeurs sont également critiquées de l'absence ou de l'insuffisance de démocratie participative dans la gouvernance des entreprises privées lucratives et dans le fonctionnement de l'État : règles de démocratie interne (une personne, une voix).

II/ Les services sociaux d'intérêt général et la Directive Services⁴ – vers l'impasse ?

Que sont les SSIG ? Les SSIG ou services sociaux d'intérêt général ne représentent qu'une partie d'un vaste chantier européen visant à réglementer le secteur des services au niveau de l'UE. Il faut tout d'abord savoir que la mise en place du marché unique qu'est l'Union Européenne passe par la libre circulation dans quatre domaines : personnes, biens, capitaux et services. Cet objectif est au cœur de la construction européenne depuis le Traité de Rome de 1957.

⁴ *Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle. Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions {COM(2007) 724 final}{SEC(2007) 1514}.

Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne. Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, Communication de la commission {SEC(2006) 516}.

En vue de pousser plus loin la libre circulation des services, la « Directive Services relative aux libertés d'établissement des prestataires de service et libre circulation des services dans le marché intérieur » appelée « directive Bolkestein » du nom du Commissaire européen au Marché Intérieur de l'époque, a été adoptée le 12 décembre 2006. Cette directive services visait à simplifier les conditions permettant à un prestataire de services d'un État membre de l'Union européenne de s'établir et d'opérer dans un autre État membre.

Mais la problématique induite par cette directive est que certains types de services furent dorénavant libéralisés alors que leurs buts est d'intérêt général. Suite à une opposition face à cette directive, seuls les services d'intérêt général non-économiques (les services sociaux, le logement social, les services d'aide à la famille, les services de santé publique) ont été repris dans la position commune et exclus de la directive. La Commission européenne classifie les services comme suit :

Suivant la Commission européenne les services sociaux sont des services prestés dans le cadre du système de protection sociale. Ces services se déclinent au sein d'organismes (mutuelles par exemple) qui couvrent les risques de base tout au long de l'existence (santé, chômage, handicap, retraite, vieillesse). Les services sociaux comprennent également les services à la personne qui ont pour but de préserver et de promouvoir la cohésion et l'inclusion sociale ainsi que l'application des droits fondamentaux. Quatre domaines sont compris dans ces services à la personne : le soutien dans les défis et crises (endettement, toxicomanie, chômage) ; l'insertion des personnes via l'acquisition de compétence (formation, réinsertion professionnelle) ; l'inclusion des personnes ayant des besoins spécifiques liés à un problème de santé (handicap) ; et, le logement social pour les personnes désavantagées.

- *Services d'intérêt général (SIG)*

Les Services d'intérêt général sont « les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. »⁵ Ce sont les États qui, suivant le principe de subsidiarité, sont maîtres en matière de définition de ces services ; ils peuvent soit les assumer ou les déléguer à des opérateurs privés si ceux-ci respectent le principe d'intérêt général et ne cherchent donc pas à faire du profit.

Concrètement, il existe deux types de SIG : les activités participant à l'exercice de l'autorité publique (les administrations publiques et toute activité qui touche à la puissance publique) et les services d'intérêt général non économique (SIGNE).

⁵ Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général, COM(2003) 270 Final, 21 mai 2003.

- *Services d'intérêt économique général (SIEG)*

Les SIEG sont une sous-catégorie des SIG et comprennent les activités de services marchands remplissant des missions d'intérêt général mais pouvant potentiellement être soumis à une logique marchande et aux règles du marché intérieur et de la concurrence du traité CE.

Ce sont donc des services qui, malgré leur caractère économique, sont soumis à un régime spécial car visant un intérêt général. On retrouve, en tant que SIEG, des domaines de services tels le transport, les services postaux, l'énergie et les communications.

- *Services sociaux d'intérêt général non économiques (SIGNE)*

Ces services comprennent, entre autre, les domaines étatiques traditionnels tels que la police, la justice, les systèmes d'éducation obligatoire. Ils ne sont pas soumis aux règles du marché intérieur et à la concurrence.

Les services sociaux peuvent être soit de nature économique ou non économique. S'il est de nature économique, alors le service sera soumis aux règles du marché. Pour qu'il soit reconnu de nature économique, le service doit présenter la caractéristique d'être fourni contre rémunération. Il est légitime de se demander alors dans quelle mesure l'application de ces règles du marché est compatible avec l'accomplissement d'une mission d'intérêt général ? Le livre blanc de la commission de 2004 estime, pour sa part, que ces deux objectifs sont compatibles.

- *Services sociaux d'intérêt général (SSIG)*

Les SSIG sont une forme de SIG mais qui visent à assurer la cohésion sociale ainsi que les conditions générales de vie sans discrimination. Ce sont des services sociaux revêtant un caractère d'intérêt général. Les SSIG sont des services que les autorités définissent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. A l'inverse des SIGNE qui sont assurés directement ou indirectement par l'État, les SSIG ont la possibilité d'être assurés tant par des organismes représentant la puissance publique que par des organisations de type privé comme les associations.

Les Services sociaux d'intérêt général comprennent : les services de santé, le logement social, la sécurité sociale, la protection sociale, la lutte contre la pauvreté, certains services à la personne, les soins à domicile, les services de l'emploi, l'insertion socioprofessionnelle, l'aide à la jeunesse. Mais tous les services sociaux ne sont pas des services sociaux d'intérêt général ainsi ceux qui ont un but lucratif sont exclus de cette catégorie.

Les SSIG se fondent sur trois principes que sont : le respect du principe de subsidiarité ; la prise en considération de la variété de services d'intérêt général et de la diversité de besoins des usagers ; et, la promotion d'un accès universel à des services de haute qualité.

Les caractéristiques des Services sociaux d'intérêt général sont selon la Commission :

- un fonctionnement sur la base du principe de solidarité, un caractère polyvalent et personnalisé afin de répondre à la diversité des besoins, et une garantie des droits humains fondamentaux pour protéger les personnes les plus vulnérables ;
- l'absence de but lucratif ;
- la participation de volontaires et de bénévoles, expression d'une citoyenneté ;
- un ancrage territorial / local (proximité entre le fournisseur du service et le bénéficiaire permettant de prendre en compte des besoins spécifiques) ;
- une relation asymétrique entre le prestataire et le bénéficiaire ne pouvant être assimilée à une relation classique du fournisseur au consommateur requérant ainsi la participation d'un tiers payant.

Afin de définir si un service de type social tombe dans la catégorie des SSIG, il s'agit d'évaluer un certain nombre de critères. Ainsi les critères de solidarité et d'aide aux personnes dans le besoin sont primordiaux. Il faut que ces services s'adressent à des personnes dans le besoin, qu'ils fassent appel à des bénévoles et qu'ils n'imposent pas de conditions de solvabilité des bénéficiaires. « L'une des caractéristiques fondamentales des SSIG consiste dans la mise en œuvre de la solidarité collective pour répondre à toutes les situations de fragilisation sociale susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des personnes. »⁶

III/ Enjeux de la reconnaissance des structures d'économie sociale en tant que SSIG

Comme nous l'avons vu, nous avons d'une part une définition des services sociaux d'intérêt général et donc de manière sous-tendue de l'intérêt général, par la Commission et d'autre part nous constatons une utilité sociale propre à l'économie sociale. La question qui se pose à nous est de savoir comment les articuler ? Mais répondons d'abord à une première question : pourquoi articuler ensemble l'intérêt général des SSIG et l'utilité sociale des structures d'économie sociale ?

Premièrement, comme il a été mis en évidence, les règles du marché intérieur et de libre concurrence sont susceptibles d'être applicables à une grande partie des SSIG à partir du

⁶ *Les services sociaux d'intérêt général*, Dossier d'actualité, REIF, Bruxelles, Septembre 2006, p. 5

moment où ils sont de nature économique. Bien que la Directive Services ne s'applique pas aux services d'intérêt général non-économiques, le flou persiste quant à savoir si les services fournis dans le cadre de l'économie sociale entreront dans le champ d'application de la directive et dans quelle catégorie. Cette non-reconnaissance des structures (entreprises et organisations) d'économie sociale est due au fait que l'entreprise est seulement définie par rapport à l'activité. Par conséquent, ni le statut du prestataire de services ni sa finalité sociale ne sont pris en compte. Ces services sociaux n'entrent pas nécessairement dans la catégorie services sociaux d'intérêt général, ainsi ceux qui ont un but lucratif sont exclus. Un service peut ne pas être concerné par la Directive Services dans deux cas : soit ce service bénéficie d'un régime dérogatoire soit il ressortit d'un domaine étatique ou a un caractère exclusivement social. Mais ces dérogations ne sont pas systématiques et les États membres sont tenus de suivre des règles bien précises. Ces dérogations ne permettent pas de contourner les principes généraux du Traité tels que les principes de transparence⁷, de nécessité⁸, de proportionnalité⁹, de non-discrimination¹⁰.

Deuxièmement, les critères de définition des SSIG¹¹ proposés par la Commission sont trop restrictifs. En effet, les SSIG sont susceptibles, dans leur vocation, de s'adresser à l'ensemble de la population et non pas seulement aux personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin. Quant aux financements, ceux-ci peuvent être concrétisés de différentes manières, le recours au tiers payant n'est donc qu'une option parmi d'autres. Afin de dépasser cette vision réductrice, et c'est la position de la Belgique, il s'agirait d'adjoindre comme caractéristiques de définition des SSIG, le type d'opérateur prestataire de SSIG et le type d'activité qu'il preste, leur finalité sociale ainsi que la promotion de la cohésion sociale. De plus, même les SIEG devraient pouvoir bénéficier du régime dérogatoire en vertu du fait qu'ils répondent, malgré leur caractère économique, à des besoins liés aux droits fondamentaux de chacun.

Actuellement, de nombreux services prestés par les structures d'économie sociale relèvent de la Directive Services et sont donc soumis aux règles de concurrence entre entreprises qui, elles, agissent uniquement dans un but lucratif et non d'intérêt général. Le fait qu'un service

⁷ Obligation pour le pouvoir adjudicateur de garantir un degré de publicité adéquat en faveur de tout soumissionnaire potentiel.

⁸ L'État membre doit montrer que, sans cette aide, le projet n'aurait pas pu se réaliser.

⁹ Le montant et l'intensité de l'aide, notamment, doivent être limités au minimum requis pour que le projet visé par l'aide puisse être mené.

¹⁰ Non discrimination entre entreprises de l'Union européenne lorsque les autorités publiques organisent un service public sous forme de concession et non discrimination au niveau des utilisateurs des services.

¹¹ L'absence de but lucratif, la participation de volontaires et de bénévoles, la protection des personnes les plus vulnérables ainsi que le principe de la relation asymétrique.

soit concerné par la Directive Services en vertu de son caractère économique doit être abandonné. La défense de l'intérêt général, la réponse aux besoins liés à l'exercice des droits fondamentaux, le caractère de solidarité devraient prendre le pas sur cette simple distinction économique. Les critères définitionnels concernant les SSIG nécessitent donc d'être revus pour être à la fois plus cohérents et plus précis.

Enfin, par leurs statuts spécifiques, les structures d'économie sociale favorisent naturellement l'utilité sociale, nouvelle forme d'intérêt général. Que ce soient le type d'opérateur, le mécanisme de financement solidaire, la réponse à un droit ou un besoin fondamental, la relation de proximité ou encore des intervenants motivés par des considérations étrangères au profit, tous ces critères sont présents dans les entreprises de l'économie sociale. Ces entreprises, à l'inverse de celles de l'économie classique, prennent en compte la vulnérabilité des bénéficiaires et pas la solvabilité et répondent à des besoins sociaux.

Conclusion

L'intérêt général, principe qui est au fondement de nos États. Le rôle de l'État a subi une série de mutations ces dernières décennies. Ces mutations ont abouti à un profond changement de l'implication de l'État dans les domaines sociaux auparavant entièrement pris en charge par celui-ci au nom de l'intérêt général. L'utilité sociale, propre au monde de l'associatif et de l'économie sociale, s'est peu à peu vue reconnaître comme une alternative, un complément, à la notion d'intérêt général dans le contexte du désengagement de l'État.

Ce faisant il s'agit de reconnaître au travers d'un ensemble de missions d'utilité sociale, les différentes structures d'économie sociale recouvrent de plus en plus un rôle d'intérêt général. En effet, l'économie sociale est à la fois synonyme d'investissement économique durable, porteuse d'une lutte contre l'exclusion et les inégalités, outil démocratique, vecteur d'innovation et, enfin, symbole de valeurs solidaires et collectives.

Du point de vue de la Commission européenne, les SSIG ne sont reconnus en tant que telles qu'au travers de leur activité sans tenir compte de leur statut ni de leur finalité. Ainsi, seuls des critères concernant la solidarité, le bénévolat ou l'aide aux personnes dans le besoin sont pris en compte. Une vaste partie de l'économie sociale se retrouve ainsi en dehors du cadre fixé par la Commission alors que celle-ci est porteuse d'intérêt général, que ce soit par sa finalité, ses statuts et sa vocation. La reconnaissance en tant que SSIG dépend aussi de la jurisprudence de la Cour de Justice et de son appréciation des éléments considérés comme de solidarité ou non.

Ce pan de l'économie sociale, non-reconnu en tant que SSIG, risque de se voir appliquer les mêmes règles de concurrence et de libre-circulation que les entreprises de type classique ne visant pas la cohésion sociale. Cette différence de traitement risque, à terme, d'introduire une fragilité pour ces structures d'économie sociale et de réduire la portée de leurs projets à forte utilité sociale et destinés à un public fragilisé.

En conclusion, nous insisterons sur le fait qu'il est devenu essentiel de comprendre cette utilité sociale comme une forme d'intérêt général et d'inclure, dans la catégorie de services sociaux d'intérêt général de la Commission, les différents types de structures de l'économie sociale afin que leurs missions se pérennisent. Le droit communautaire devrait pouvoir s'adapter aux spécificités des SSIG, afin que les structures d'économie sociale soient reconnues comme porteuses de missions d'intérêt général et ne soient pas confrontées aux forces et logiques du marché et de la libre concurrence.