

LES REPÈRES DE L'AVISE



SERVICES SOCIAUX D'INTERET GENERAL ET UTILITE SOCIALE

Risques et opportunités pour les acteurs
de l'économie sociale et solidaire



Avec le soutien de :



Ingénierie et services
pour entreprendre autrement



Novembre 2007

Sommaire

■ Préambule	p. 3
■ SSIG, SIG, SIEG, service public... De quoi parle t-on ?	p. 5
■ Le point de vue français	p. 8
● Les acteurs de l'économie sociale	p. 8
▶ La Mutualité française : <i>L'intérêt général comme notion européenne</i>	
▶ Le GNC : <i>Le social réapparaît en Europe !</i>	
▶ Le collectif SSIG-FR : <i>Présentation, missions et témoignage</i>	
● Du côté des pouvoirs publics	p. 11
■ Trois approches européennes	p. 14
● Le CELSIG, Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général : <i>Pour une définition transversale des SSIG</i>	
● Le CEDAG, Comité européen des associations d'intérêt général : <i>Un objectif social avéré et identifiable, quantifiable et mesurable</i>	
● Le Comité des régions : <i>SSIG - d'une intention de subsidiarité à une reconnaissance des autorités et des enjeux locaux</i>	
■ Ressources pour aller plus loin	p. 16

Cette publication synthétise l'essentiel des échanges d'une table ronde organisée par l'Avisé le 26 juin 2007, à l'occasion de son Assemblée générale, sur le thème

**« Services sociaux d'intérêt général (SSIG) et Utilité sociale.
Risques et opportunités pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire »**

Nous remercions les personnes ayant participé à cette table ronde,
qui ont permis la publication de ce document :

- Marie-Christine VERGIAT, DIIESSES
- Daniel LENOIR, Président de la FNMF
- Marjorie JOUEN, Comité des Régions
- Anne DAVID, Présidente du CEDAG
- Nicole MAESTRACCI, Présidente de la Fnars
- Jean-Claude BOUAL, CELSIG
- Jean-Claude DETILLEUX, Président du GNC
- François SOULAGE, PDG d'Esfin, membre du Conseil supérieur de l'Economie Sociale, animateur de cette table ronde

Ainsi que :

- Carole SALERES, UNIOPSS

A télécharger gratuitement sur www.avise.org, rubrique Collections / Repères

Préambule

Reconnaissant l'importance cruciale, pour la qualité de vie des citoyens européens, l'environnement et la compétitivité des entreprises européennes, des services d'intérêt général efficaces, accessibles, abordables et de qualité, la Commission européenne a placé les services sociaux d'intérêt général au cœur des débats au niveau communautaire.

François Soulage, au titre de l'Ides, s'est essayé, lors du débat organisé par l'Avisé le 26 juin 2007, à une tentative de définition des services sociaux d'intérêt général, situés entre plusieurs logiques de la construction européenne actuelle, entre ouverture des marchés et modèle social européen.

Rappelons-nous... Le débat sur les services d'intérêt général a été lancé au sein de l'Union européenne il y a une dizaine d'années. Une première communication était diffusée en 1996 tandis qu'un livre vert voyait le jour en 2003 et un livre blanc en 2004. La plupart du temps, la Commission a utilisé indifféremment dans ses textes le terme de Service d'intérêt général (SIG) et de Service d'Intérêt économique général (SIEG). Le livre blanc annonçait une coopération étroite avec les états-membres et la société civile dans la préparation de cette communication. Le dialogue avec la société civile a été structuré par une conférence sur « *Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne. Evaluation de leurs spécificités, potentiel et besoins* » qui a eu lieu les 28 et 29 juin 2004. Les représentants des états-membres au sein du Comité de protection sociale (CPS) ont convenu d'établir un rapport sur la situation des services sociaux et de santé dans leurs pays et les questions principales les concernant en répondant à un questionnaire. Le document a également été transmis aux membres du groupe de haut niveau sur les services de santé et les soins médicaux. Les réponses étaient examinées lors d'un séminaire le 1^{er} avril 2005. Le 26 avril 2006, la Commission adoptait une communication spécifique sur les SSIG reconnaissant leurs spécificités, leur contribution à la garantie des droits fondamentaux de la personne humaine et le droit des états dans leur définition, leurs missions et leurs modalités d'organisation. Dans tous ces documents, la Commission a réaffirmé, en parallèle, la nécessaire compatibilité d'un « marché intérieur ouvert et concurrentiel » avec le développement de SIG de qualité et abordables. Elle propose de relancer un questionnaire auprès des états-membres et procéder à des évaluations plus approfondies.

La base législative qui permet actuellement à l'Union européenne et aux états-membres d'intervenir sur les services d'intérêt général reste assez sommaire puisque seuls les articles 16 et 86 des Traités y font référence en reconnaissant les seuls services d'intérêt économique général. Les éléments du projet de Traité constitutionnel concernant les services publics et les SIEG ont été intégrés au nouveau projet de Traité et un protocole sur les Services d'intérêt économique général (SIEG) a été adopté. C'est la Cour de justice des communautés européennes qui, pour l'essentiel, a précisé les règles applicables à tous les services notamment en définissant la notion d'activités économiques :

- ▶ comme « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise* », indépendamment du statut de cette dernière et de son mode de financement ;
- ▶ comme « *toute prestation fournie contre rémunération sans que le service ne soit payé directement par ceux qui en bénéficient* ».

Préambule

Ces définitions sont très larges et nombre d'activités associatives, notamment celles du secteur social, peuvent désormais être considérées comme des activités économiques au sens européen du terme. Cette jurisprudence a conduit dans les états-membres, et notamment en France au sein du collectif SSIG-FR, à une mobilisation des acteurs sociaux. Avec la parution de la « directive services » (relative aux libertés d'établissement des prestataires de services et libre circulation des services dans le marché intérieur - 2006/123/CE.), le secteur sanitaire et social a été exclu, mais la définition de l'exclusion du champ ne semble pas assez solide et comporte encore des zones de tension. De plus, cette exclusion ne protège pas les acteurs du secteur sanitaire et social d'autres interactions avec la législation européenne, en particulier les principes communautaires relatifs à la transparence, la non-discrimination et la proportionnalité.

La directive européenne Bolkestein sur les services, même révisée, a « ouvert la boîte de Pandore ». La notion de SSIG est désormais centrale dans la définition du modèle européen de société. A l'aube de la nouvelle présidence européenne de la France, il semble important que l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire travaille à la définition de ses contours et sans doute, questionne ses concepts fondateurs. Le social semble refaire une apparition en Europe. Les acteurs ont deux ans devant eux pour faire valoir leurs projets, leurs actions mais aussi leurs convictions et leurs valeurs.



SSIG, SIG, SIEG, service public...

De quoi parle t-on ?

SSIG, SIG, SIEG, service public...

La frontière n'est pas toujours très limpide entre ces différentes notions qui se recoupent et constituent parfois des sources de divergences en termes de vocables au sein des états-membres de l'Union européenne.

> Service public en France

Un service public est une activité considérée comme étant d'intérêt général. Cette notion faisant appel à une appréciation pouvant être élargie ou rétrécie à volonté, elle ne permet pas de donner une définition parfaite et objective du service public. En réalité, est service public ce que la puissance publique définit politiquement comme tel, dans le but de lui appliquer des règles spécifiques ou de l'intégrer directement dans le secteur public.

> Service public dans l'Union européenne

Les services publics sont, dans l'Union européenne, des services soumis à un régime juridique particulier dans l'intérêt général.

La notion de services publics ne fait pas l'objet d'un consensus entre les états-membres : elle désigne tantôt des services offerts au grand public, tantôt des services fournis par un organisme du secteur public, tantôt des services soumis à une « obligation de service public » dans l'intérêt général. C'est seulement à cette dernière notion d'intérêt général que se réfère la Commission européenne ; elle a donc forgé les concepts de service d'intérêt général et de service d'intérêt économique général, qu'elle juge plus généraux et moins sujets à erreurs ou ambiguïtés de traduction entre les différentes langues.

> Service d'intérêt général (SIG)

Le SIG ne fait pas l'objet d'une définition européenne et n'est donc pas de ce fait, soumis aux réglementations communautaires ni au principe de subsidiarité. C'est donc aux états nationaux qu'il revient de définir les missions d'intérêt général tout en tenant compte malgré tout du fait communautaire : non-discrimination, droit de la concurrence, des marchés publics et des concessions. Sont considérés comme étant des SIG, des « *services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public* ».

Cette notion, propre à l'Union européenne, ne se trouve pas dans les traités eux-mêmes mais a été définie progressivement par la Commission comme une généralisation des services d'intérêt économique général (SIEG), qui sont mentionnés dans les traités. Le terme est parfois utilisé pour désigner les seuls services non marchands, par opposition aux SIEG. Les SIG peuvent inclure une dimension environnementale : ils chercheront alors à respecter les principes de précaution et de développement durable ; une dimension sociale : les SIG doivent alors assurer un service uniforme pour toutes les catégories de la société ou toutes les zones du territoire par des techniques de péréquation.

> Service social d'intérêt général (SSIG)

Au sens de la communication européenne du 26 avril 2006, les SSIG sont les régimes de protection sociale, les services aux personnes face aux défis de la vie, l'insertion et l'inclusion des personnes en difficulté et le logement social.

Il s'agit des services d'intérêt général non économiques portant sur le champ social ainsi que d'autres activités dont les caractéristiques sont proches mais, qui ont un caractère économique et qui, de ce fait, entrent dans le droit communautaire.

SSIG, SIG, SIEG, service public...

De quoi parle t-on ?

Au-delà des services de santé proprement dits, les SSIG peuvent se rattacher à l'un des deux grands groupes suivants (cf. *communication de la commission du 26 avril 2006*) :

► **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 santé, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage, la retraite, le handicap.

► **Les autres services essentiels à la personne**, jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale, apportent une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et garantir l'accomplissement de leurs droits fondamentaux. Ils englobent :

- l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises (endettement, chômage, toxicomanie, rupture familiale) ;
- les 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 ;
- les services visant à assurer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé ;
- le logement social, qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés.

Si les services sociaux, d'après le droit communautaire applicable en la matière, ne constituent pas une catégorie juridique distincte au sein des services d'intérêt général, cette seule énumération montre qu'ils occupent néanmoins une place spécifique comme piliers de la société et de l'économie européennes, de par leur finalité de promotion des droits sociaux fondamentaux.

► Service d'intérêt économique général (SIEG)

Les services d'intérêt économique général sont, dans l'Union européenne, des « *services de nature économique que les états-membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général* ».

Cette notion est mentionnée dans le traité instituant la Communauté européenne (*articles 16 et 86*), mais c'est la pratique qui l'a définie et délimitée (*documents de la Commission et jurisprudence de la Cour de justice*).

► Utilité sociale

L'utilité sociale n'est pas définie au niveau européen, sauf fiscalement. On citera toutefois, à titre d'illustration, celle retenue par l'économiste Jean Gadrey¹ : « *Est d'utilité sociale l'activité d'une organisation de l'économie sociale qui a pour résultat constatable et, en général, pour objectif explicite, au-delà d'autres objectifs éventuels de production de biens et de services destinés à des usagers individuels, de contribuer à la cohésion sociale (notamment par la réduction des inégalités), à la solidarité (nationale, internationale ou locale : le lien social de proximité) et à la sociabilité, et à l'amélioration des conditions collectives du développement humain durable (dont font partie l'éducation, la santé, l'environnement et la démocratie)* ».

► Faisceaux d'indices

Les SSIG pourraient être définis à travers une démarche consistant à établir des faisceaux d'indices. Ceci permettrait d'introduire la notion d'utilité sociale. Mais il est probable qu'au niveau européen, on ne parlerait dès lors plus que d'intérêt général, considérant qu'intérêt général et utilité sociale recouvrent, pour l'essentiel, les mêmes réalités.

¹ Jean Gadrey, « *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire* », rapport de synthèse pour la DIIESES et la MIRE, septembre 2003.

SSIG, SIG, SIEG, service public... De quoi parle t-on ?

> Directives services

Une première version d'une « directive sur les services dans le marché intérieur » a été proposée à la suite d'un questionnaire envoyé aux représentants des états-membres. Elle fournit quelques éléments permettant de définir les SSIG mais reste imprécise sur plusieurs points. Dans sa deuxième version, finalement adoptée, la liste des services soumis aux énoncés de la directive devient fermée et certains d'entre eux, comme les services sociaux et de santé, se trouvent exclus.

> Principe de subsidiarité

Nombre d'interlocuteurs sont attachés au principe de subsidiarité et donc au rôle des états en ce qui concerne la définition des SIG. Il faut rappeler que l'ensemble des réglementations et

des missions confiées par les états-membres sont soumises au contrôle de la juridiction de la Cour de justice des communautés européennes.

> Mandatement

Le mandatement est apparu dans le débat public à l'occasion de la directive sur les services dans le marché intérieur. Pour pouvoir être exclus de la liste des services sociaux soumis à la directive, il faut que les organisations chargées des services exécutés par l'État soient dotées d'un mandatement explicite. Toute la question est de savoir ce que recouvre ce mandatement explicite par rapport aux systèmes habituels d'agrément et d'autorisation.

Le point de vue français

➤ Les acteurs de l'économie sociale

La Mutualité française : l'intérêt général comme notion européenne

La production de solidarité est consubstantielle de la Mutualité de par son objet et ses productions, qu'il s'agisse de réalisations sanitaires et sociales ou d'assurance, comme la couverture du risque santé, des obsèques ou de la dépendance... « *En même temps*, rappelle Daniel Le-noir, Directeur général de la Fédération Nationale de la Mutualité française, *les mutuelles sont des entreprises. Elles doivent équilibrer leurs comptes, sont soumises à un climat concurrentiel qui s'est accru. Le contexte de concurrence n'est pas seulement lié aux directives européennes mais il est vrai que les directives européennes ont consolidé la situation de concurrence.* »

Trois questions apparaissent à la Mutualité française comme essentielles :

- **continuer à exercer ses métiers** : l'application des directives permet à la Mutualité de continuer à faire de la couverture santé. Mais comment appliquer les règles de solvabilité demain, faire en sorte que ces règles ne soient pas une barrière pour l'empêcher d'exercer ses métiers. Le contexte l'a conduit à la séparation juridique de ses activités dites d'assurance de celles de réalisations sanitaires et sociales (hôpitaux, pharmacies, magasins d'optique...).

- **continuer à exister comme société de personnes au niveau européen** : la Mutualité souhaite que soit réétudié le projet de statut de mutuelle européenne. Les sociétés de personnes, que sont les mutuelles comme les coopératives, ont besoin d'un statut consolidé au niveau européen.

- **continuer à produire de la solidarité** : le marché ne produit pas spontanément de la solidarité. Or, la part de ce qui est libre dans le marché, en matière de protection sociale, et donc ce qui est soumis aux règles de concurrence, augmente. Le marché conduit à la segmentation et à la sélection du risque.

« *L'État n'a pas le monopole de l'intérêt général mais il est important qu'il permette aux organismes comme les nôtres, d'internaliser ces questions d'intérêt général,*

au travers de dispositions réglementaires, fiscales ou d'aides d'État. Le débat ne doit pas être uniquement français. Bien que marqués par nos traditions, il nous faut qualifier la notion d'intérêt général comme une notion européenne qui permet d'internaliser des critères d'intérêt général et sortir des notions historiques de droit français de service public ou d'utilité sociale. Ce débat est éminemment politique. N'oublions pas que le marché est myope sur le long terme et les effets sociaux. Le service social d'intérêt général a pour but d'essayer de compenser ces effets de myopie du marché par des incitations publiques, des politiques publiques. La construction de l'Europe sociale se fera en appliquant d'abord le principe de subsidiarité ».

Le Groupement National de la Coopération (GNC) : le social réapparaît en Europe !

Animées par sept principes fondateurs, les coopératives se sentent très concernées par le débat sur les SSIG : adhésion volontaire et ouverte à tous, pouvoir démocratique exercé par les membres, participation économique des membres, autonomie et indépendance, éducation, formation et information, coopération entre les coopératives, engagement envers la communauté. « *Il y a*, rappelle Jean-Claude Detilleux, président du GNC, *des coopératives qui s'inscrivent dans les services d'intérêt général.*

De nombreuses actions menées en France par les associations le sont par des coopératives dans d'autres pays d'Europe. L'existence de la forme coopérative avec ses principes est d'ailleurs inscrite dans le traité de Rome et a été reprise dans tous les traités qui ont suivi ».

La précédente Commission a publié une communication sur les coopératives, mentionnant leur spécificité et précisant qu'elles sont légitimes à demander des dispositions fiscales particulières à condition de participer de l'intérêt général. Depuis le début 2007, la Commission a émis deux griefs contre les coopératives, l'un contre les banques coopératives, l'autre contre le régime fiscal des coopératives agricoles françaises : « *La direction de la concurrence a lancé des enquêtes avec l'idée de déclencher des procédures, considérant que les exemptions fiscales dont bénéficient les coopératives, sont des aides*

Le point de vue français

d'État. Aux coopératives de prouver que les exemptions fiscales sont justifiées par une contribution à l'intérêt général. La notion d'intérêt général est fondamentale pour les coopératives quelle que soit leur taille ».

Par ailleurs, il convient de souligner que la Conférence européenne permanente des coopératives mutuelles associations et fondations (CEP-CMAF)² travaille de manière étroite avec **l'intergroupe économie sociale, ensemble de parlementaires** mobilisés sur ce sujet.

Pour elle, une bataille est gagnée et le social semble refaire son apparition en Europe, pour une durée de deux ans.

« Rien n'est pour autant gagné, insiste Jean-Claude Detilleux. La directive services laisse de vastes espaces blancs mais, s'ils ne sont pas comblés par une ou des réglementations, il y a un risque que la Cour de justice prenne le pouvoir. Or, ce n'est pas au juge de dire le droit mais aux gouvernements et aux institutions communautaires ».

Depuis le 25 mars 2007, date marquant le cinquantième anniversaire de l'Europe, la Commission s'exprime différemment, mettant la cohésion sociale et la solidarité régionale au même rang que la croissance et l'emploi, piliers confortés dans la stratégie de Lisbonne.

Le 28 mars, au cours d'une rencontre à Bruxelles réunissant les banques coopératives, le porte-parole de M. Barroso, a modifié son point de vue au sujet des banques coopératives, estimant qu'elles participaient de la cohésion sociale et de la solidarité régionale. Le GNC est désormais dans l'attente du nouveau traité simplifié : *« Les gouvernements français et hollandais ont fait introduire des notions importantes concernant les services publics d'intérêt général. La délégation française a fait valoir l'inversion de priorité en ce qui concerne la concurrence en spécifiant que la concurrence était un moyen et non un but. Il faut savoir que la Cour de justice européenne prend appui sur les intentions, pas uniquement sur les textes, à condition qu'elles soient transcrites dans le projet de traité ».*

² M. Jean-Claude Detilleux préside la CEP-CMAF. www.cepcmaf.org

Le collectif SSIG-FR : présentation, missions et témoignage

Le collectif SSIG-FR a été créé en janvier 2006. Il regroupe 14 organismes ou fédérations d'organismes à but non lucratif, de services sociaux et de santé d'intérêt général comme la Fnars, l'Uniopss, la Fapil, la Fédération hospitalière de France, l'USH, le Pact-arim, la Mutualité française, ainsi que diverses plateformes européennes.

Sa constitution résulte d'une prise de conscience des acteurs français de services sociaux et de santé que les affirmations quasi-incantatoires du principe de subsidiarité et du caractère non économique des services sociaux posaient de réels problèmes d'interprétation et qu'ils n'avaient d'autre choix que de pénétrer collectivement la citadelle du droit communautaire pour y faire reconnaître leurs spécificités et leurs valeurs. Au nom du principe de subsidiarité, l'organisation du secteur sanitaire et social relève de chaque état-membre et non de l'Union européenne. Or, des tensions peuvent surgir avec l'élaboration de certaines dispositions communautaires relevant de l'organisation du marché unique. Afin de pouvoir passer d'un système qui exclut *in extremis* à chaque fois un concept SSIG, sans définition solide, et donc passer à une définition positive, le collectif SSIG a élaboré des propositions sur ce que pourrait être une directive spécifique sur les SSIG. Le texte consultable sur le site internet du collectif SSIG comprend 12 articles.

En mai 2006, une conférence rassemblait l'ensemble des acteurs français et européens afin de réfléchir aux conséquences de l'exclusion de certains services de la « directive services ».

Le Collectif SSIG-FR souhaite une directive sectorielle sur les SSIG et incite les institutions européennes à poser des jalons quant à son contenu possible. Sur la base d'un diagnostic partagé sur les difficultés et les tensions que les acteurs sociaux rencontrent pour accomplir leurs missions d'intérêt général dans les domaines de la santé, du logement, de l'inclusion sociale et de la protection sociale mutualiste, les membres

Le point de vue français

du Collectif estiment qu'une proposition de directive sur les services sociaux et de santé d'intérêt général doit se concentrer sur quatre points-clés :

- le respect de la libre définition des SSIG et de leurs missions par les états-membres, le respect du principe d'universalité et de l'égal accès aux SSIG pour tous les citoyens européens, ainsi que du libre choix des modalités d'exécution et de financement des missions ;

- la clarification du droit applicable aux modalités d'exécution des missions et de mandatement des prestataires, notamment aux droits spéciaux sous forme de régimes d'autorisation liés à la double exigence d'encadrement des prestataires et de programmation territoriale de l'offre de services. Cet encadrement doit tenir compte de l'importance des acteurs de l'économie sociale agissant sans but lucratif dans les territoires de vie au plus près des personnes, en conjuguant proximité et continuité des services ;

- la clarification du droit applicable au financement de ces missions sanitaires et sociales, notamment au regard de l'application du régime des aides d'Etat et des dispositions en matière de compensation ;

- l'affirmation d'exigences communes de qualité des services, de participation des bénéficiaires et d'évaluation de la satisfaction des besoins compte tenu le caractère d'intérêt général de ces services.

Considérant l'inscription de ces services dans la Charte européenne des droits fondamentaux et dans la tradition constitutionnelle commune des Etats-membres, le collectif appelle les institutions européennes à soutenir une démarche de conciliation entre les règles générales du marché intérieur et de la concurrence, et les exigences de régulation publique par les Etats-membres en vue du bon accomplissement des missions sanitaires et sociales d'intérêt général dans les territoires de vie, seul véritable garant de la mise en œuvre effective, et pour tous, de ces droits fondamentaux.

Le Collectif considère que l'établissement d'un cadre législatif équilibré, positif et incitatif sur les services sociaux et de santé d'intérêt général est une étape préalable et indispensable à la reconquête de la confiance des citoyens européens envers l'Union européenne et ses institutions et à la nécessaire relance de son projet constitutionnel.

La parole à Nicole Maestracci, Présidente de la Fnars

« Le Collectif a été créé à la suite de l'inquiétude face à la directive services à partir du constat que nous étions des services économiques. Comme dans bon nombre d'autres pays européens, l'Etat s'est désengagé et ces questions sont désormais prises en charge par les collectivités territoriales. Nous voyons émerger, sur des secteurs qui étaient traditionnellement pris en charge par des associations à but non lucratif, des acteurs à but lucratif de l'économie sociale, de l'économie mixte ou du secteur public (établissements publics, régies). Nos revendications portent sur une définition du service social d'intérêt général et une sécurité juridique pour les associations et les services concernés. La construction d'une définition de l'intérêt général doit nous conduire à proposer certaines modalités de travail, en particulier cette notion de concurrence adaptée. Il est nécessaire d'avoir un langage commun. Il nous semble manquer une proposition française du gouvernement qui soit véritablement politique et pas exclusivement technique, une notion positive du service social d'intérêt général. La notion d'utilité sociale doit être élargie et conduire à poser le sens du bien commun ».

Le point de vue français

➤ Du côté des pouvoirs publics

« *Si cette notion de service d'intérêt général existe au niveau européen, rappelle Marie-Christine Vergiat, représentante de la DIIESES, c'est bien grâce aux différents gouvernements français qui se sont succédés et ont pris position sur ces sujets. Si le thème est perçu comme étant franco-français, c'est justement parce que la France l'a beaucoup porté* ». Le débat est mené parallèlement à celui concernant l'exclusion des services de santé et de certains services sociaux de la directive services. Dans la réponse faite, notamment par les autorités françaises, il a été souligné l'importance à ne pas séparer ces débats, intimement liés. La position de la France a été établie dans ce cadre en réponse au deuxième questionnaire adressé à tous les états-membres par le comité de protection sociale européen. Cette réponse a été examinée notamment au CNAIE (Conseil national de l'insertion par l'activité économique), au CNLE (Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), au CSES (Conseil supérieur de l'économie sociale), et au CDSEI (Conseil du dialogue social pour les questions européennes et internationales), instance de consultation des ministères sociaux au sein duquel siègent les partenaires sociaux.

Les autorités françaises demandent, depuis longtemps, une reconnaissance des SIG et plus particulièrement des SSIG, s'appuyant sur les articles 16 et 86 du Traité (mission fondamentale et spécifique de cohésion sociale et territoriale, caractéristiques essentielles du modèle économique et social européen et donc, partie intégrante de la stratégie de Lisbonne). Les autorités françaises rappellent la nécessité de travailler au sein de l'Union à l'élaboration d'un environnement juridique, propice au développement de ces services et adapté à la spécificité de leurs missions. Elles se sont clairement prononcées pour l'adoption d'une directive cadre spécifique aux SSIG pouvant s'intégrer dans un cadre juridique plus large concernant les SIEG.

Les autorités françaises se sont positionnées en faveur d'une définition large des SSIG qui ne doivent pas être entendus uniquement comme

des actions de lutte contre les différentes formes d'exclusion en faveur des seuls publics en difficulté, ou même simplement de publics ciblés mais bien comme des actions de cohésion sociale et territoriale mises en œuvre par des acteurs spécifiques agissant en faveur de publics diversifiés pour garantir à tous l'accès aux droits fondamentaux. Les autorités françaises se sont félicitées que la Commission, plutôt que d'essayer de définir les SSIG, préconise la méthode du faisceau d'indices, méthode offrant une souplesse adaptée à une grande hétérogénéité. Elles ont souhaité que le contenu des six critères proposés par la Commission soit précisé et complété :

- l'absence de **but lucratif** est un principe largement répandu mais n'est pas pour autant systématique ; certains SSIG ne satisfont pas au principe de non lucrativité et connaissent une obligation de réaffectation des bénéficiaires ;
- le critère de **solidarité**, critère fondamental derrière lequel peut notamment s'inscrire la possibilité d'apporter des réponses globales en refusant de discriminer les personnes, de sélectionner les risques ou en pratiquant des tarifs différenciés (là encore, ce sont des principes bien connus des acteurs de l'économie sociale) ;
- la préférence pour un critère d'**ancrage territorial** permettant des réponses de proximité plutôt que l'ancrage dans une tradition culturelle locale, critère restrictif moins favorable aux besoins d'évolution constants des SSIG ;
- le souhait de voir préciser que la **relation asymétrique** entre prestataires et bénéficiaires peut aller jusqu'à la gratuité et la valorisation du critère de solvabilisation par un tiers ;
- l'ajout d'un critère sur le **caractère démocratique de la gouvernance** permettant une participation des usagers et plus largement des citoyens ;
- l'ajout de critères sur la nature des **financements**, la gratuité ou la finalité principale orientée vers des publics en difficulté.

Appels d'offres

Les autorités françaises ont également souligné que l'application du droit communautaire aux

Le point de vue français

SSIG est souvent source d'incertitudes juridiques, de difficultés, voire d'effets pervers pour les pouvoirs publics comme pour les opérateurs (*cf. position du collectif SSIG-FR*). Ainsi, le recours, de plus en plus fréquent, par l'administration aux appels d'offres (que ceux-ci soient utilisés dans le champ de la subvention ou des marchés publics) amène les opérateurs à répondre dans le cadre de ces procédures aux côtés d'acteurs à but purement lucratif, voire en concurrence avec d'autres acteurs non lucratifs. Un des risques de ces pratiques de plus en plus répandues, notamment dans les collectivités locales, est de faire sortir du champ non lucratif toutes les activités rentables et de réserver aux acteurs non lucratifs les activités purement caritatives au profit des seuls publics en difficulté. Or, ces dernières activités sont le plus souvent déficitaires ; face aux contraintes pesant sur les finances publiques, il y a risque de voir disparaître ou réduire un certain nombre d'activités non rentables par défaut de financement sans pour autant que les besoins soient satisfaits dans le cadre du marché.

Nouveaux partenariats

Le mixage d'activités « rentables et non rentables » est aussi une des caractéristiques des services sociaux en France et permet à nombre d'opérateurs de développer des réponses globales en direction de publics mixtes. Les autorités françaises estiment que les débats en cours sur les PPP (partenariats public/privé) peuvent constituer une occasion d'ouvrir le débat sur ces questions, notamment pour clarifier le champ des marchés publics et des concessions. Notamment parce que la concession est le plus souvent inadaptée aux SSIG, puisqu'elle oblige à un transfert du risque financier porté le plus souvent par les usagers.

Financements

C'est dans ce cadre que doit être réfléchie la question du financement des SSIG et notamment la nécessaire articulation entre aides d'Etat et compensation de service public. Au sens communautaire, les compensations des missions de services publics ne sont pas des aides d'Etat (*cf. mise en œuvre de la jurisprudence Altmark*³). Nombre de subventions

entrent dans les critères définis par la Commission en conséquence de la jurisprudence Altmark et échappent aux règles sur les aides d'Etat et notamment aux déclarations auprès de la Commission. Pour les autres financements publics, les autorités françaises estiment qu'il faut, à tout le moins, veiller à ce que s'appliquent aux SSIG les dispositions du « paquet Monti⁴ » qui excluent du système de notification à la Commission, les aides d'Etat perçues par les petits services d'intérêt économique et certaines aides par nature.

Mandatement

Le Comité de la Protection Sociale (CPS) a demandé explicitement si l'attribution d'un mandat précis pour l'accomplissement d'une mission particulière d'intérêt général posait problème. En France, la réponse à cette question est plutôt négative car nombre de services sociaux se voit reconnaître leur contribution à l'intérêt général. Mais cette reconnaissance passe par des formes multiples et variées, que ce soit l'octroi de subventions, l'agrément, la labellisation, l'autorisation, le conventionnement ou encore la simple déclaration. La notion de mandatement est déjà présente dans la directive services, dont l'article 2 précise que cette directive n'est pas applicable aux services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière temporaire ou permanente dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat. En droit communautaire, la notion de mandatement est entendue comme un mandatement explicite alors qu'en France, nombre de services sociaux sont aussi mandatés de façon implicite, notamment en raison de la simple application des textes législatifs et réglementaires. Les autorités françaises se sont déclarées plutôt favorables au mandatement mais sous réserve de lui donner une définition large.

³ Arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) le 24 juillet 2003. Il a permis de préciser dans quel cas une compensation de service public est considérée comme une aide d'Etat.

⁴ La Commission a adopté le 13 juillet 2005 un ensemble de trois textes, dits « paquet Monti » qui encadrent le régime des aides d'Etat.

Le point de vue français

Pour conclure

- Pour appréhender l'ensemble des enjeux des SSIG, de nombreux débats en cours doivent être liés, notamment ceux sur les SSIG et la directive services ;

- Le périmètre du cadre législatif pour les SSIG continue de faire débat en Europe et les pourtours de ce cadre législatif, s'il est mis en œuvre, restent à délimiter, y compris en raison des travaux parallèles conduits dans le cadre de la directive services mais aussi des récentes prises de position du Comité des régions, du Comité économique et social européen (CESE) et du Conseil économique et social (CES). Certains se prononcent pour une directive cadre, d'autres pour une directive sectorielle. Cette directive doit porter sur les SIG, sur les SSIG ou sur les seuls SSIEG ;

- La question du mandatement, quelle que soit sa forme, est également loin de faire consensus. C'est pourtant le moyen pour les pouvoirs publics de reconnaître l'intérêt d'un service. C'est un des principaux sujets de désaccord observés par la Commission sur le retour des réponses au questionnaire CPS, notamment parce qu'il pose question quant à l'autonomie des associations. Le débat sur l'utilité sociale reste largement ouvert devant nous.

Et en perspective

A l'occasion de son intervention dans le cadre d'un forum consacré aux SSIG dans le cadre de la présidence de portugaise de l'UE, Vladimír Špidla, membre de la Commission européenne, chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, a donné des indications quant aux deux axes d'une future Communication sur les SSIG :

« Le premier axe, la clarification du cadre juridique applicable aux Services sociaux d'intérêt général conduira à plus de transparence. Le second axe, les actions destinées à soutenir la qualité et l'efficacité, donnera aux pouvoirs publics les outils nécessaires à une meilleure définition des conditions de fourniture des services et du niveau de qualité qu'elles attendent, tout en respectant le cadre communautaire ».

La Commission européenne a finalement adopté le 20 novembre une communication dédiée aux SIG et aux SSIG intitulée «Les

services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen», publiée en annexe de la communication consacrée à la révision du marché unique.

Cette nouvelle communication sur les SIG et les SSIG examine les progrès réalisés depuis la publication du Livre blanc de 2004, tout en tenant compte des dispositions du nouveau traité modificatif. Elle s'inspire des résultats de la consultation publique sur les services sociaux, lancée en 2006. Elle promeut une approche qui se veut "pragmatique".

Son contenu est très modeste au vu du processus communautaire engagé sur les SIG et les SSIG depuis 2000 :

En ce qui concerne les SIG, la communication souligne l'importance du protocole sur les SIG adopté dans le nouveau traité de Lisbonne. Pour la Commission, ce protocole constitue un cadre de référence pour l'action de l'UE sur ce sujet et "clôt le débat sur la nécessité d'un cadre horizontal sur les SIEG". En clair, la Commission européenne considère que l'insertion dans le nouveau traité d'un protocole sur les SIG se suffit à lui-même et que l'adoption d'un cadre juridique sur les SIEG n'est pas nécessaire en raison de ce protocole.

Pour les services sociaux, les ambitions sont encore plus modestes : la Commission européenne propose de développer un travail sur des standards de qualité, en lien avec le comité de la protection sociale. Elle souhaite donc mettre en place une méthode ouverte de coordination aux SSIG, mais ne propose pas d'initiative portant sur le cadre juridique de ces services.

Les acteurs impliqués dans ce processus, et en particulier le collectif SSIG et les plateformes européennes des acteurs sociaux, ont exprimé leur vive déception face au contenu de cette communication. Ils préconisent une relance du processus politique sur le dossier des SSIG impliquant le Parlement européen, le Conseil et dans la perspective de la présidence française de l'UE en 2008.

Trois approches européennes

➤ **CELSIG, Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général**

Pour une définition transversale des SSIG

Une activité économique est soumise à toutes les règles du Traité sur l'Union européenne, y compris celle de la concurrence. Une activité non économique, y compris celle de la puissance publique, est soumise aux règles générales du traité (non-discrimination, égalité de traitement...). Mais une activité non économique n'est pas soumise aux règles de la concurrence.

« *Il faut donc être très précis, souligne Jean-Claude Boual, un certain nombre des règles du traité s'applique, y compris dans la fonction publique* ».

Plusieurs articles du projet de traité constitutionnel, qui concernaient les services d'intérêt général, ont été modifiés :

- **L'article 3** précise que l'économie sociale de marché, la cohésion territoriale, la qualité de l'environnement sont les fondements permettant d'attester du bien-fondé des services publics ou des services d'intérêt général.

- **L'article 36 de la charte des droits fondamentaux** de l'Union européenne reconnaît le droit d'accès aux services d'intérêt économique général. C'est le seul texte, au niveau européen et international qui fasse le rapport entre droits fondamentaux et services d'intérêt économique général fondant ainsi l'articulation entre les services d'intérêt général et les services publics. Ce point, garantie des droits fondamentaux, a été un des éléments essentiels des débats communautaires.

- **L'article 16 actuel du traité, transformé en 3-122**, a été modifié. Il permettait jusqu'alors de légiférer de façon transversale sur les services d'intérêt général. Une série de directives reconnaissait effectivement des obligations de service public, comme les transports, ou de service universel comme les télécommunications, les postes, l'électricité, le gaz... Mais il ne s'agissait que de directive sectorielle avec une définition sectorielle du service.

Aucun texte ne permet de définir, de manière transversale, ce qu'est le service d'intérêt général, notamment ce qu'il apporte du point de vue

des garanties des droits fondamentaux, de la cohésion sociale, de la cohésion territoriale sur un territoire donné. Le Celsig avait obtenu que soit mentionnée, dans le traité constitutionnel, une page juridique permettant d'imaginer une loi transversale sur les services d'intérêt général et définissant ce qu'est un service économique d'intérêt général, un service d'intérêt général, l'évaluation, le rôle de la puissance publique, la manière d'appliquer le principe de subsidiarité...

Subsidiarité

« *Dans le marché, face à la politique de concurrence et aux règles de construction du marché intérieur, la subsidiarité n'existe pas. Il y aura toujours un concurrent qui aura été écarté, qui peut aller devant la justice et jusqu'à la cour pour contester le marché. Nous avons un vrai travail de réflexion sur ce que veut dire la subsidiarité, y compris dans la loi européenne, afin que la CJCE soit obligée de respecter certaines règles, ce qu'elle ne fait pas à l'heure actuelle* ».

Régulation et concurrence

Dans le traité actuel, il est simplement question de concurrence libre. La Convention avait introduit, à la conférence intergouvernementale de 2004, le terme de « concurrence libre et non faussée », au sens de « régulée ». Dans la construction européenne, il était question d'un marché intérieur où la concurrence serait libre et non faussée, utilisée comme un moyen.

En retirant ce terme, on enlevait alors la possibilité d'une régulation et on retombait sur la concurrence.

➤ **CEDAG, Comité européen des associations d'intérêt général**

« *Un objectif social avéré et identifiable, quantifiable et mesurable* »

Les associations ont développé des activités de services pour la réalisation de leur objet social.

« *Elles revendiquent, précise Anne David, présidente du Cedag, qu'elles mènent des activités économiques générales. De ce fait, elles entrent dans le droit communautaire, droit de la concurrence et règle du marché intérieur.* »

Trois approches européennes

Des réflexions sur l'utilité sociale sont menées par certaines associations depuis une trentaine d'années. Les critères établis par l'administration fiscale ont apporté une première réponse et les travaux du Conseil national de la vie associative de 2002 et 2003 ont enrichi ces notions avec une dimension européenne.

« Il paraissait important d'élargir la notion de services sociaux à d'autres secteurs que le secteur social. Le travail que nous avons mené en 2006 s'est appuyé sur les auditions d'acteurs de six secteurs différents, ce qui nous a permis de dégager neuf indices communs. Il importe de ne pas se contenter d'une approche économique en amont pour spécifier l'intervention associative, pouvant être dite d'intérêt général, d'utilité sociale, mais de tenir compte de l'intention affirmée, en particulier dans le projet, de se situer un objectif social avéré et identifiable, quantifiable et mesurable. La France revendiquait un instrument législatif. Nous avons réalisé que les autres pays de l'Europe, comme l'Allemagne, n'étaient pas forcément d'accord. Il faut donc travailler à trouver des consensus en sachant qu'il y a peu de chances d'obtenir un cadre juridique spécifique pour les SSIG. Une piste serait de s'inscrire dans la stratégie du marché intérieur ».

L'accord récent du Conseil européen (juin 2007) sur le protocole additionnel rappelle le principe de subsidiarité aux états-membres mais uniquement pour les services d'intérêt général non économiques. En revanche, il reprend l'article 322 du traité constitutionnel qui prévoyait de faire un cadre législatif communautaire sur les services d'intérêt général : *« C'est une porte ouverte que l'on n'avait pas avant ».*

► Le point de vue du Comité des régions SSIG : d'une intention de subsidiarité à une reconnaissance des autorités et des enjeux locaux

Lorsque l'Europe demande aux Etats-membres de définir des missions, il s'agit, au sens du droit communautaire, des états et des autres collectivités publiques à pouvoir décisionnel. Les régions, les départements ont donc la possibilité, par le biais du Comité des régions, de définir des missions d'intérêt général.

Marjorie Jouen, représentante du Comité des régions, rappelle que deux débats ont été initiés d'un point de vue institutionnel.

● La reconnaissance des autorités locales et régionales

Au-delà d'une intention de subsidiarité qui, dans les textes, semble se limiter au niveau national, il y a une réalité d'organisation, de prise en charge, de gestion et de définition qui s'exerce à un niveau infra-national, généralement régional. Le Comité des régions affirme son intention de rappeler en permanence, qu'au-delà du niveau national, il convient de solliciter et prendre en compte les réalités exprimées à un niveau territorial inférieur.

● Les services d'intérêt général comme enjeu de cohésion locale et d'emploi local

Pour le Comité des régions, l'assistance doit prendre appui sur la cohésion territoriale. Il est nécessaire de bénéficier de traitements spécifiques adaptés aux territoires. On ne peut nier l'importance des conséquences des services d'intérêt général pour l'emploi local, les finances, le budget local en termes de compétitivité et de démocratie locale.

Ressources pour aller plus loin

- ▶ Collectif SSIG-FR
www.ssig-fr.org
- ▶ Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général
www.celsig.org
- ▶ Comité européen des associations d'intérêt général
www.cedag-eu.org/home/index.php
- ▶ Communication de la Commission COM(2006) 177 final : « *Mettre en oeuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne* ».
http://avise.org/upload/2007-10-15_com_2006_177_fr.pdf
- ▶ Communication de la Commission du 20 novembre 2007, accompagnant la communication intitulée "Un marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle".
http://avise.org/upload/2007-11-26_COM-EU_marche_unique_europe.pdf
- ▶ « *SSIG : droits fondamentaux versus marché intérieur ?* », Collectif SSIG-FR, Editions BRUYLANT, 2006, 234 pages.

Rédaction : Tugdual Ruellan

Réalisation Avise
Farbod Khansari (coordination),
Virginie Hérail (maquette)

Avise
167 rue du Chevaleret 75013 Paris
01 53 25 02 25 www.avise.org

Glossaire

CDSEI Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales

CEDAG Comité européen des associations d'intérêt général

CELSIG Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général

CEP CMAF Conférence européenne permanente des coopératives mutuelles associations et fondations

CES Conseil économique et social

CESE Comité économique et social européen

CNIAE Conseil national de l'insertion par l'activité économique

CNLE Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

CPS Comité de protection sociale

CSSES Conseil supérieur de l'économie sociale

CJCE Cour de justice des Communautés européennes

DIIESES Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale

ESS Economie sociale et solidaire

FNARS Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

IAE Insertion par l'activité économique

GNC Groupement national de la coopération

IDES Institut de développement de l'économie sociale

PPP Partenariat public - privé

SIEG Service d'intérêt économique général

SIG Service d'intérêt général

SSIG Service social d'intérêt général

UE Union européenne

UNIOPSS Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.