

Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) dans l'Union européenne

• SSIG, quelle définition ?

S'ils sont le fruit de valeurs et de traditions propres à chaque pays, les services sociaux poursuivent tous, dans l'Union européenne, un même objectif : **promouvoir la cohésion sociale et territoriale en offrant des services de qualité accessibles à tous.**

Ils se situent au cœur du modèle social européen et représentent un **enjeu économique** déterminant (**9,6% de l'emploi en Europe, 9% du PIB européen** en 2007). Leur financement est très majoritairement public (plus de 90%).

En France, l'économie sociale représente 2 millions de salariés soit près de 10% de l'emploi global (80% sont des emplois créés par des associations).

Dans sa **communication de 2006** *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne* (COM 117 final, 26 avril 2006), **la Commission trace un faisceau d'indices pour définir les SSIG** : un fonctionnement fondé sur la solidarité, une absence d'équivalence entre prestations et cotisations, un caractère polyvalent et personnalisé, une absence de but lucratif, une participation de volontaires et de bénévoles, un ancrage marqué dans la tradition culturelle.

La Commission distingue deux grandes catégories de SSIG :

- les régimes légaux et complémentaires de protection sociale couvrant les risques fondamentaux de la vie,
- les services prestés directement à la personne dans les domaines de l'inclusion sociale, de la formation professionnelle, du handicap, du logement social, des soins aux plus jeunes et aux personnes âgées.

Dans l'approche de la Commission, c'est la nature des missions qui est privilégiée, non le statut public ou privé des organismes chargés d'accomplir ces missions.

En France, le champ des services sociaux qui correspond aux SSIG tels que définis par la Commission recouvre donc les secteurs : de la protection sociale obligatoire et complémentaire (sécurité sociale et mutualité) ; social et médico-social ; des services à la personne ; des services d'aide et d'accompagnement à domicile en direction des publics fragiles ; de l'insertion par l'activité économique ; de l'emploi et de la formation ; du logement social ; de la petite enfance ; de la protection de l'enfance en danger et de la prise en charge de l'enfance délinquante ; de la jeunesse, du sport et de l'éducation populaire ; du tourisme social.

Cette liste reflète la diversité (des missions mais aussi du statut des intervenants) et l'hétérogénéité d'un secteur des SSIG en profonde mutation (ex. du secteur des services à la personne).

• Quel cadre juridique européen pour les SSIG ?

Le débat sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) pose la question centrale du rapport entre le marché et la concurrence d'une part, la cohésion sociale, territoriale, économique et la protection des plus vulnérables d'autre part.

C'est un débat au cœur de l'actualité avec la transposition en droit interne de la directive Services d'ici fin 2009 et l'évaluation du paquet Monti-Kroes sur les aides d'Etat.

► **Le problème principal est celui du cadre juridique européen applicable aux SSIG, de leur situation juridique par rapport aux règles du marché intérieur et de la concurrence.**

Comme pour l'ensemble de la sphère sociale, **le principe de subsidiarité** s'applique aux SSIG et laisse les Etats libres de définir le contenu des missions d'intérêt général confiées aux prestataires et les principes d'organisation qui en découlent.

Cependant, dans l'exercice de cette liberté, les Etats doivent tenir compte de la législation communautaire car, suivant la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social (à l'exception des régimes de sécurité sociale basés sur la solidarité) sont considérés comme des activités économiques (au sens des articles 43 et 49 du Traité CE selon la Commission européenne qui accepte la définition extensive de la Cour).

En conséquence, à défaut d'un cadre spécifique, **les règles communautaire du droit de la concurrence et du marché intérieur** (aides d'Etat, libre prestation des services, droit d'établissement, directive « marchés publics »), **applicables aux SIEG (services d'intérêt économique général) de réseau (énergie, télécommunications, transports...), s'appliquent de plus en plus aux services sociaux.**

La structuration binaire du droit communautaire (cf. le schéma en annexe 1) ne fait donc aucune place à l'économie sociale et solidaire, à ce tiers secteur d'utilité sociale entre marché et service public.

De nombreux services sociaux se situent donc dans une **zone grise (cf. le schéma en annexe 2)** soumise à une approche au cas par cas lors de contentieux portés devant la CJCE. Cette situation produit une insécurité juridique pour les opérateurs et un développement du contentieux, lié surtout à la non application de ce cadre communautaire des SIEG (c'est globalement le cas en France et dans une large majorité d'Etats membres).

Aujourd'hui, la **majorité des acteurs intervenant dans le secteur des SSIG soulignent que les spécificités des services sociaux** (grand nombre d'acteurs déjà en concurrence entre eux, ancrage local, forte présence des acteurs de l'économie sociale, organismes créés spécifiquement pour satisfaire des besoins sociaux non satisfaits par le marché, forte dépendance aux fonds publics, positionnement en tant que tiers secteur...) **ne sont pas solubles dans le droit communautaire des SIEG.**

Ils réclament de nouvelles perspectives d'évolution de la législation communautaire et un espace sécurisé pour leur développement.

► **Les textes et leur interprétation**

Le Traité actuel de l'UE est protecteur des services sociaux et des missions d'intérêt général qui leurs sont imparties dans la mesure où il fait explicitement primer le bon accomplissement de ces missions sur l'application de ses règles de concurrence et du marché intérieur (articles 86&2, 16 du Traité et dans l'art. 36 de la Charte des droits fondamentaux). **Le projet de Traité de Lisbonne va plus loin** avec l'introduction d'une nouvelle base juridique pour les SIEG en co-décision entre le Conseil et le Parlement européen (art 14) et le protocole additionnel sur les SIG (services d'intérêt général).

Pour autant, sur la base du Traité actuel, **la Commission interprète ce principe de primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général comme une dérogation** dont il convient de circonscrire le champ.

Exemple symbolique : la décision de la Commission en 2005 relative aux logements sociaux néerlandais. Opposée à une conception universelle du logement social (mixité et intégration sociales, diversité et maîtrise urbaines), elle a estimé que l'Etat néerlandais avait commis une erreur manifeste en interprétant trop largement la notion d'intérêt général, le service d'intérêt général devant se limiter à la location des logements sociaux aux « ménages socialement défavorisés ».

En l'état actuel du droit communautaire, seule la qualification de SIEG (art. 86&2) permet de faire primer le bon accomplissement des missions d'intérêt général sur les règles communes de concurrence et du marché intérieur. Cette qualification renvoie à l'initiative du législateur national et au contrôle de l'erreur manifeste par la Commission, dont on a souligné l'approche restrictive ci-dessus.

La principale source de difficulté vient du **formalisme** par lequel cette qualification de SIEG doit s'opérer et de la nature de la relation entre l'autorité publique et le prestataire. Cette relation doit en effet relever d'un acte de puissance publique (**acte officiel de mandatement**). Or, dans la plupart des Etats membres, dont la France, la relation contractuelle qui lie une administration et un prestataire de service social est très différente (cf. l'article sur le débat du 1.12.2008 à la Maison de l'Europe de Paris).

Seul, le respect de ce formalisme permet cependant à un Etat membre d'évoquer l'article 86&2 afin de justifier la non application des règles du Traité en matière de concurrence (interdiction des aides d'Etat, obligation de notification préalable) et de marché intérieur (libertés d'établissement et de prestation). Sauf si **une directive sectorielle sur les SSIG** venait réguler la mise en œuvre des services sociaux, mais le rapport de forces au niveau européen ne penche pas dans cette direction à court terme.

► Le rapport de forces en présence

La Commission européenne, dans sa communication du 20 novembre 2007 sur les SSIG, considère que les spécificités des sectorielles des SSIG sont solubles dans le cadre SIEG existant.

Le Conseil n'a pas donné de mandat à la Commission, faute de consensus. Les Etats sont divisés et les nouveaux pays membres ne sont pas favorables à une législation spécifique.

Le Parlement européen (PE) a donné un appui explicite à une directive SSIG (lors du vote du rapport Rapkay le 27.09.2006) mais il n'a pas été confirmé par le rapport Hasse Ferreira du 14.03.2007. Il n'y a pas de majorité claire sur le sujet (cf. l'article sur le débat du 1.12.2008 à la Maison de l'Europe de Paris).

Le Comité des Régions (CdR) (rapport Destans) et **le Comité économique et social européen** (CESE) (rapport Hencks) donnent un appui explicite à une directive SSIG.

Les acteurs du secteur des SSIG souhaitent qu'un statut juridique des SSIG (directive sectorielle) soit élaboré dans le cadre communautaire. C'est par exemple la position du réseau européen Elisan, qui regroupe des collectivités locales.

En France, le **Collectif SSIG**, qui regroupe 19 fédérations ou organisations représentatives des services sociaux et de santé, s'inscrit dans une double démarche :

- une démarche à court terme de sécurisation juridique des dispositifs de contractualisation et de financement des services sociaux fondée sur les dispositions existantes du droit communautaire ;
- une démarche à moyen terme d'élaboration d'un encadrement juridique spécifique aux SSIG fondée sur les nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne.

Le Conseil économique, social et environnemental, dans un rapport de Frédéric Pascal « Quel cadre juridique européen pour les SSIG ? » (avril 2008) formule le souhait qu'un outil juridique adapté aux SSIG soit à terme voté par le Conseil et le Parlement.

► A court terme, un arbitrage du législateur national s'impose dans le cadre de la transposition en droit interne de la directive Services d'ici fin 2009¹.

Sur la base des conclusions de l'avis rendu en décembre 2008 par le groupe interministériel sur « la sécurisation des SIG » dirigé par Michel Thierry, inspecteur général des Finances, **cette transposition doit être saisie comme une opportunité de clarifier** ce qui, en France, relève :

- des services d'intérêt général non économiques (SIGNE), ne relevant pas des règles de la concurrence et du marché intérieur,
- des SIEG, relevant de ces règles mais sous réserve de bon accomplissement de leurs missions d'intérêt général,
- et par défaut de services ordinaires relevant pleinement de ces règles.

De la nature même de cet arbitrage dépendra l'exclusion effective des services sociaux de la directive Services ou leur maintien dans son champ d'application.

L'enjeu est d'aboutir à un cadre national excluant largement les services sociaux, tout en adaptant le droit français aux exigences communautaire (en proposant notamment un outil juridique adapté à la nature des services sociaux concernant le mandatement).

Selon le Conseil économique et social (rapport de Frédéric Pascal, avril 2008) **cette transposition doit être l'occasion d'un exercice pédagogique et d'une large consultation** des acteurs et surtout un exercice politique de la part du Parlement et du gouvernement.

► A moyen terme, les acteurs du secteur des SSIG² souhaitent déboucher sur l'adoption d'un cadre juridique spécifique pour les SSIG permettant d'assurer la stabilité juridique et la transparence appropriées, dans le strict respect de la subsidiarité et notamment des compétences des autorités locales dans la définition des missions, la gestion et le financement de ces services.

(Auteur : Catherine Véglio, le 9.01.2009)

Pour en savoir plus

Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, Commission européenne (COM 2006 177), 26 avril 2006.

Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, Commission européenne (COM 2007 725), 20 novembre 2007.

¹ La directive Services exclut de son champ d'application les services de santé et les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin.

² Cf. les positions du Collectif SSIG (www.ssig-fr.org) et du réseau Elisan.

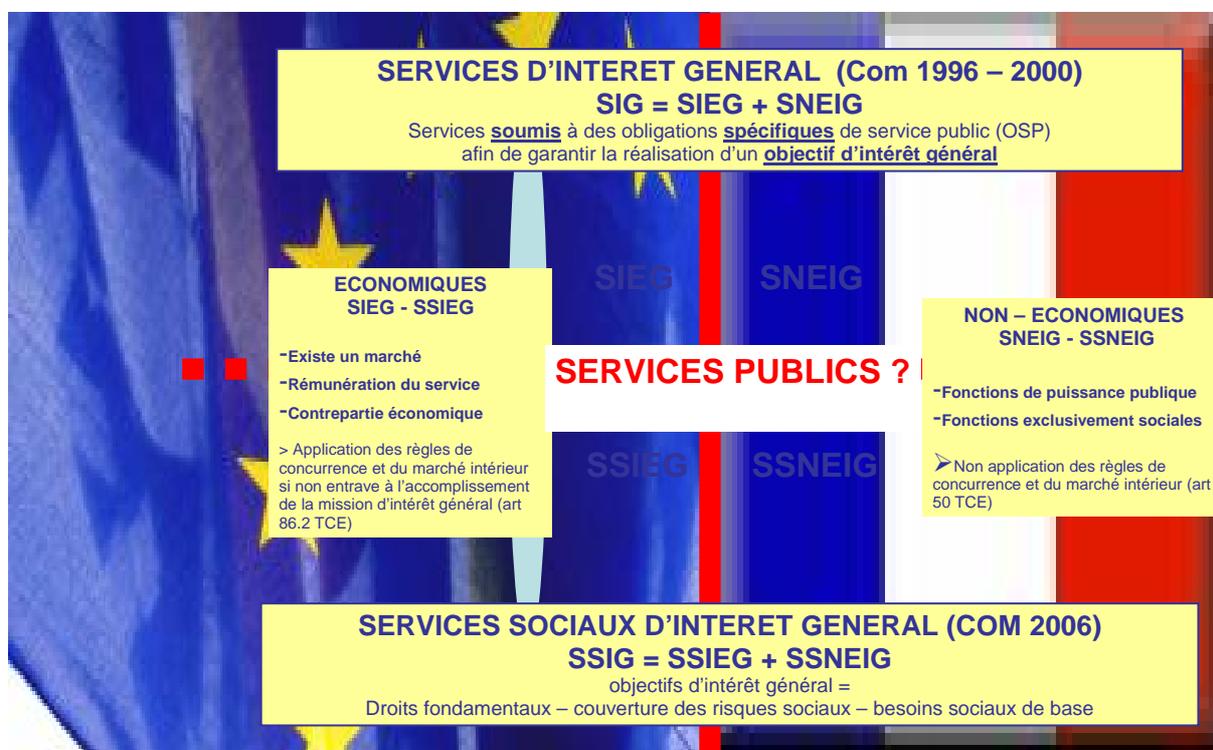
Les services sociaux d'intérêt général, Comité économique et social européen (CESE), avis présenté par Raymond Hencks, 15 mars 2007.

Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?, Conseil économique et social, Avis présenté par Frédéric Pascal, avril 2008.

Guide pratique Les services sociaux d'intérêt général (SSIG), réalisé par le Collectif SSIG et édité par la Courrier des maires et des élus locaux, novembre 2008.

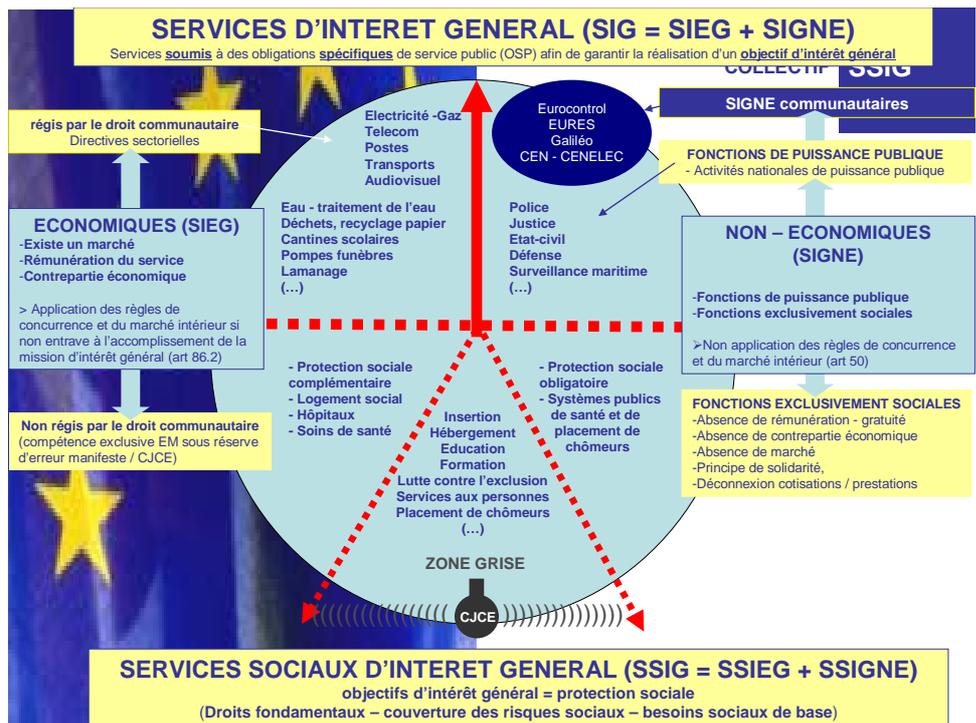
Site Internet très complet : www.ssig-fr.org

Annexe 1



(source : Collectif SSIG)

Annexe 2



(source : Collectif SSIG)