

3 avril 2009

Les services sociaux d'intérêt général

de l'Europe aux territoires de vie, un enjeu politique pour la nouvelle mandature

Les élections européennes de juin 2009 : un rendez-vous citoyen

Quelques mois à peine après la fin de la Présidence française de l'Union européenne, qui a replacé les problématiques communautaires au cœur de nos débats hexagonaux, les élections européennes de juin 2009, visage démocratique de l'Union, sont une occasion de rappeler l'influence de l'Europe sur nos vies quotidiennes. Une influence concrète qui passe notamment par ses outils normatifs, législatifs et réglementaires.

Le Parlement européen occupe en effet une place incontournable dans la production de ces normes dont l'application se fait sentir jusqu'au cœur de nos territoires de vie. La généralisation de la procédure de codécision, ajoutée aux innovations du traité de Lisbonne, fait de cette institution un véritable co-législateur où l'investissement des élus pèse réellement sur l'élaboration du droit. Ce pouvoir d'amendement et cette légitimité reconnue donnent à ces derniers des responsabilités accrues.

Toutefois, le sentiment de distance ressenti par nombre d'acteurs de territoires infra nationaux vis à vis des politiques et des législations décidées au niveau européen reste fort. Cela impacte tant la légitimité que l'efficacité des réformes engagées. En outre, même si le champ social reste un domaine très majoritairement du ressort de chaque Etat, qui réglemente librement les modalités d'organisation et de fonctionnement, le processus d'intégration communautaire vient s'intéresser à ce secteur dont le poids économique est croissant, dans un contexte de tertiarisation des économies et de vieillissement démographique. En l'appréhendant sous cette forme, l'Union européenne lui applique progressivement des mécanismes de régulation qui n'ont pas été initialement pensés au regard des caractéristiques propres au secteur social.

Les débats de la mandature qui s'achève (2004-2009) – de la directive « Services » au récent rapport du Parlement européen sur l'économie sociale, en passant par la communication sur les services d'intérêt général de novembre 2007 – ont illustré l'impact grandissant de l'Union sur ces activités. Ils ont également montré à quel point les secteurs sociaux et médico-sociaux pouvaient, si l'on y prenait garde, être affectés par des règles du marché intérieur et de la concurrence écrites pour d'autres.

Dans ce contexte, le Collectif SSIG, réseau informel de 19 organismes et fédérations françaises d'organismes à but non lucratif et d'établissements publics de services sociaux et de santé d'intérêt général, souhaite rappeler **combien il est important de continuer à porter le dossier des services sociaux d'intérêt général (SSIG)**. La promotion et la sauvegarde par les eurodéputés de SSIG performants, capables de répondre aux besoins des citoyens, doivent plus que jamais être au cœur de leurs préoccupations, et plus encore, de leur action pour la prochaine mandature.

Les services sociaux : au cœur du modèle social européen... et du droit communautaire

Les « SSIG » recouvrent les services au cœur du modèle social européen : services de santé, services médico-sociaux, soins de longue durée, services de l'emploi et du logement social, secteurs de l'inclusion sociale et de l'insertion – par le logement et par l'activité économique –,

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE

AEFTI AFPA CEEP FAPIL FEHAP FHF FNARS FNMF FNEPL INSTEP MGEN MFP MSA PACT SYNOFDES UNCCAS UNIOPSS UROF USH

EDUCATION

EMPLOI

FORMATION

INSERTION

LOGEMENT

MEDICO
SOCIAL

PROTECTION
SOCIALE

SANTE

formation professionnelle, sécurité sociale, protection sociale complémentaire... Tous ces services sont essentiels à la cohésion sociale et territoriale. Sans eux, point d'effectivité des droits fondamentaux inscrits dans les textes. Relevant de l'intérêt général, ces services sont traditionnellement fournis par des organismes de solidarité (associations, mutuelles, coopératives, organismes privés chargés d'une mission de service public, fondations...). L'une de leurs caractéristiques essentielles est d'être mis en œuvre au plus près des besoins des personnes.

Bien que la fourniture de ces SSIG ne poursuive pas d'objectifs lucratifs, la plupart d'entre-eux sont juridiquement considérés comme des services « économiques » au sens des règles communautaires dès lors qu'ils sont fournis contre rémunération dans un champ de plus en plus concurrentiel. L'incompréhension naissant de ce caractère économique (mais) non lucratif est à l'origine de tensions avec le droit communautaire et d'incertitudes juridiques préjudiciables. En effet, la réglementation visant à favoriser la liberté d'établissement et de prestation de service conduit souvent à remettre en cause les régimes nationaux d'encadrement des services sociaux, en ce qu'ils entravent le développement de l'activité de service. Le droit de la concurrence amène quant à lui le niveau communautaire à encadrer de manière drastique les modalités de financement public des services sociaux, sans la souplesse nécessaire à leurs spécificités.

Certes, il existe un cadre juridique communautaire sur les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG), mais celui-ci demeure insuffisant et inadapté, car il a été construit pour les services de réseau (poste, énergie, télécommunications...). Il est difficilement transposable au secteur social. Les débats actuels autour de la transposition de la directive « Services » en droit français – notamment sur la question de l'exclusion des services sociaux et du mandatement de l'opérateur rendant cette exclusion possible – ou autour de la mise en œuvre de la décision de la Commission européenne de 2005 sur le financement des SIEG montrent le besoin d'adapter ces règles aux spécificités des SSIG.

Depuis 2007, les échanges entre terrain et niveau européen ont d'ailleurs permis de faire émerger des appréhensions communes quant à l'application uniforme du droit communautaire aux SSIG par l'ensemble des Etats de l'UE, indépendamment des spécificités nationales. Les consultations lancées par le Comité de Protection Sociale, le Forum organisé à Paris sur les SSIG en octobre 2008 ont ainsi identifié un certain nombre de points de difficultés largement partagés par-delà des frontières : l'application des procédures de commande publique aux services sociaux, le contrôle des financements publics, la préservation de la place des opérateurs de l'économie sociale et solidaire ou encore la liberté de coopération entre personnes publiques.

Le nouveau Parlement européen attendu sur la question des services sociaux

Les règles applicables aux SSIG doivent donc être clarifiées. Le Parlement européen jouera un rôle déterminant en la matière. Certes, la Commission européenne a mis en place un service interactif de questions-réponses sur le sujet et le Conseil a élaboré sous Présidence française une feuille de route, mais ces avancées ne résolvent pas à elles seules toutes les questions. Une relance politique au Parlement est aujourd'hui nécessaire et attendue.

Les attentes seront d'autant plus grandes vis-à-vis du futur Parlement que la mandature actuelle s'achève en demi-teinte. D'un côté, on notera des acquis réels tels que l'exclusion conditionnelle de certains services sociaux de la directive « Services », la décision de compatibilité des aides d'Etat aux SSIG, la reconnaissance de leurs spécificités en termes d'organisation et de financement. D'un autre côté, en revanche, on regrettera, faute de consensus au sein du Conseil et du Comité de Protection Sociale, l'absence de prise en compte des spécificités d'organisation

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE

et de financement des SSIG par un encadrement spécifique. La position attentiste de la Commission Barroso place désormais clairement les services sociaux dans le champ de la jurisprudence relative aux SIEG. Exigences de mandatement, d'imposition d'obligations de service public et de juste compensation de service public sont ainsi clairement posées. Ni les opérateurs concernés, ni les autorités publiques ne disposent des ressources nécessaires pour faire face à la bureaucratie qui en résulte.

Or la prochaine mandature va s'ouvrir sur des dossiers clés pour les SIEG et par conséquent pour les SSIG : évaluation de la décision sur les aides d'Etat aux SIEG, clarification du droit applicable aux concessions de services...

C'est pourquoi le Collectif SSIG souhaite verser au débat actuel un certain nombre de propositions à destination des futurs eurodéputés.

Priorité 1 : utiliser pleinement la nouvelle donne institutionnelle permise par le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne, susceptible d'entrer en vigueur quelques mois à peine après le début des travaux du nouveau Parlement, lui confèrera de nouvelles compétences en matière de SIEG. Ce traité propose en effet un cadre de gouvernance clarifié par l'article 16 et un nouveau Protocole sur les Services d'Intérêt Général.

Forts de ce nouveau pouvoir, les eurodéputés pourraient :

- *Donner corps à la nouvelle base juridique en codécision Parlement – Conseil*, laquelle permettrait de consolider indirectement et par voie de règlements le principe de sécurisation des services sociaux par l'exigence de bon accomplissement de leur mission, notamment en matière économique et financière. Si le droit d'initiative reste le privilège de la Commission, le Parlement devra néanmoins jouer un rôle d'aiguillon.
- *Prendre en compte l'introduction d'un objectif de cohésion territoriale, venant compléter les objectifs de cohésion économique et sociale*, dans la réflexion autour de la prise en compte de l'impact territorial des politiques sectorielles dans l'affectation du fonctionnement et du financement des SIEG.

Priorité 2 : contribuer à adapter le cadre SIEG aux spécificités des SSIG

Faire avancer le dossier des services sociaux par le biais de ces nouvelles compétences ayant trait aux SIEG est une chose. Mais s'assurer que le débat ne tourne pas uniquement autour des services de réseau en est une autre.

C'est pourquoi même si selon la Commission européenne, les dérogations aux règles de concurrence et du marché intérieur nécessaires à l'accomplissement des missions exercées par les services sociaux passent par leur qualification explicite de SIEG, seule notion de droit communautaire qui existe à cette heure dans les traités (article 86), il appartiendra aux parlementaires européens de rappeler que cette position ne clôt pas le débat sur la nécessité d'une adaptation du cadre jurisprudentiel propre aux SIEG aux spécificités des SSIG.

Les futurs eurodéputés pourraient dans ce cadre contribuer à diffuser les messages suivants :

- *Soutenir l'adoption de règlements visant à adapter le droit européen aux spécificités des SSIG* : Clarifier les conditions de mise en œuvre de la réglementation du marché intérieur et de la concurrence aux SSIG, au regard de leurs missions d'intérêt général, de leurs modalités d'encadrement et de financement et de la garantie des droits sociaux

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE

fondamentaux. Cet encadrement devrait en particulier s'attacher à rappeler la liberté des Etats de définir, organiser et financer les SSIG (notamment en matière de périmètre et de mandat), assouplir le droit communautaire relatif au financement des compensations de SIEG (compte tenu du nombre d'opérateurs locaux concernés, de l'impossibilité matérielle du contrôle et du faible impact de ces services sur les échanges intra communautaires) et adapter le cadre d'application des marchés publics et des concessions aux spécificités des SSIG.

- *Promouvoir l'économie sociale en cohérence avec le rapport adopté en fin de législature*, pour assurer la pleine reconnaissance d'un droit d'entreprendre autrement, particulièrement pertinent pour les citoyens dans le contexte de crise actuelle.
- *Poursuivre le dialogue avec les acteurs de la société civile.*
- *Demander à ce que toute proposition législative européenne ayant un impact direct ou indirect sur les SSIG soit soumise à un test d'impact préalable sur ses possibles interférences avec l'exécution de missions d'intérêt général au niveau local assumée par ces services.* Ceci donnerait corps à la clause sociale horizontale prévue par le traité de Lisbonne, selon laquelle toutes les politiques et les actions de l'Union doivent être définies en tenant compte des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

Priorité 3 : relier le dossier SSIG à toutes les politiques communautaires qui le concernent

L'encadrement des SSIG ne peut être dissocié de la question de l'accès des citoyens à un certain nombre de droits fondamentaux. Or on peut constater que les institutions européennes ne font pas cet effort de cohérence et élaborent des politiques qui contredisent leur refus d'en faire plus sur la sécurisation juridique des services sociaux.

C'est pourquoi sur un certain nombre de politiques communautaires, et en particulier celles ayant trait à la cohésion sociale et territoriale, le Parlement européen pourra par les moyens d'action dont il dispose réclamer plus de cohérence de la part du Conseil et de la Commission.

Faire ce lien entre la situation juridique des SSIG et les politiques communautaires sera particulièrement pertinent au regard des politiques suivantes :

- *Inclusion sociale et inclusion active* : mettre fin à la contradiction qui existe entre d'un côté, la promotion non contraignante d'actions de terrain innovantes et de l'autre, une définition juridique restrictive de ce qu'est un service d'intérêt général, laquelle a pour conséquence de refuser le caractère d'intérêt général à toutes une série d'actions locales menées par des acteurs non étatiques se situant en amont des politiques publiques ;
- *Flexicurité* ;
- *Qualité des SIEG, accessibilité territoriale et tarifaire* ;
- *Protection sociale* : rappeler que les systèmes de protection sociale ne peuvent jouer pleinement leur rôle de « stabilisateurs automatiques » que dans un environnement juridique communautaire adapté ;
- *Services de santé* : dissiper le flou juridique entourant les activités médico-sociales et s'assurer que le contenu de la proposition de directive « droits des patients » n'aboutisse pas de facto à sortir les services de santé du paquet SSIG ;
- *Cohésion territoriale, économique et sociale* : encourager le maintien de l'accès universel aux SSIG, notamment dans les régions à faible densité de population, dans le cadre des obligations traditionnelles de service public, au nom de l'égalité de traitement ;
- *Marché intérieur des services* : concilier ouverture du marché intérieur aux SSIG et maintien

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE

d'un certain degré de liberté des Etats membres et des collectivités territoriales, conformément au principe de subsidiarité, afin d'assurer leurs obligations de service public ;

- ➔ **Concurrence** : rendre compatibles la politique de concurrence et les aides d'Etat versées aux opérateurs SSIG au titre de la compensation des surcoûts, et permettre une certaine flexibilité dans la gestion du contrôle des aides d'Etat aux SIEG, au-delà du cadre établi en 2005, en raison du faible impact des SSIG sur les échanges intracommunautaires.

Les solutions que retiendront les institutions communautaires, et en particulier le Parlement, ne seront pas sans conséquences dans les territoires de vie sur les relations entre les fournisseurs de services sociaux et les autorités locales, et par conséquent sur la qualité et l'accessibilité de ses services pour les citoyens.

A propos du Collectif SSIG (www.ssig-fr.org)

Le Collectif SSIG est un réseau informel de 19 organismes ou fédérations françaises d'organismes à but non lucratif et d'établissements publics de services sociaux et de santé d'intérêt général, soit quelques 20.000 organismes locaux.

Les organismes présents dans le Collectif SSIG couvrent un champ d'action très vaste : organismes de logement social, de formation professionnelle continue, d'insertion par le logement et d'amélioration de l'habitat, de protection de la jeunesse, d'action sociale et éducative, maisons de retraite, établissements pour personnes en situation de handicap, établissements de soins privés à but non lucratif, services d'aide à la personne et à domicile, centres d'hébergement de personnes en danger, d'enfants maltraités, de réinsertion sociale, crèches, centres de santé, centres communaux d'action sociale, services aux personnes en situation d'exclusion sociale ou sans domicile, services d'infirmières et d'aides-soignantes, d'aides ménagères, d'auxiliaires de vie, de tourisme social, protection sociale complémentaire et de gestion du régime obligatoire.

Les objectifs du Collectif SSIG sont les suivants :

- Promouvoir les spécificités des SSIG et des opérateurs non lucratifs (secteur de l'économie sociale) en France et en Europe ;
- Participer au débat communautaire en cours sur les SSIG et être en capacité d'influer sur les processus ;
- Créer un lieu d'informations, d'échange, de concertation et de construction de positionnement entre acteurs français sur les SSIG.

Les membres du Collectif :

AEFTI : Association pour l'Enseignement et la Formation des Travailleurs Immigrés et de leur famille

AFPA : Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes

CEEP France : section française du Centre européen des employeurs et entreprises de service public

FAPIL : Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement

FEHAP : Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Assistance Privés à but non lucratif

FHF : Fédération Hospitalière de France

FNARS : Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale

FNMF : Mutualité française

FNSEM : Fédération Nationale des Sociétés d'Economie Mixte

INSTEP : Acteur territorial pour la formation et l'emploi

MFP : Mutualité Fonction Publique

MGEN : Mutuelle Générale de l'Education Nationale

MSA : Mutualité Sociale Agricole

PACT : Fédération des PACT

SYNOFDES : Syndicat National des Organismes de Formation de l'Economie Sociale

UNCCAS : Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale

UNIOPSS : Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

UROF : Fédération Nationale des Unions Régionales des Organismes de Formation

USH : Union sociale pour l'habitat

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE

AEFTI AFPA CEEP FAPIL FEHAP FHF FNARS FNMF FNEPL INSTEP MGEN MFP MSA PACT SYNOFDES UNCCAS UNIOPSS UROF USH