

CENTRE EUROPEEN DES ENTREPRISES
A PARTICIPATION PUBLIQUE
ET DES ENTREPRISES
D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL



EUROPEAN CENTRE OF ENTERPRISES
WITH PUBLIC PARTICIPATION
AND OF ENTERPRISES
OF GENERAL ECONOMIC INTEREST

Commission « Services d'intérêt général et Statistiques »

CEEP.04/SIG.30-SSIG

Orig. Fr. 13/12/04

Services sociaux d'intérêt général

Contribution au questionnaire du comité de protection sociale

7 janvier 2005

Introduction

Le CEEP, partenaire social de l'Union européenne, représentant les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général se félicite de la décision de la Commission prise dans le cadre de son livre blanc sur les services d'intérêt général d'ouvrir un large débat sur les services sociaux d'intérêt général et de publier une communication spécifique d'ici juillet 2005.

Le CEEP considère en effet que tous les services d'intérêt général, qu'ils soient sociaux, locaux ou de réseau, doivent pouvoir bénéficier d'un cadre communautaire adapté eu égard aux missions de service public assurées.

Au même titre que les services d'intérêt général, les services sociaux répondent à trois objectifs :

- garantir l'exercice des droits fondamentaux de la personne,
- assurer des rapports de solidarité et de cohésion économique, sociale et territoriale,
- garantir les intérêts des générations futures, promouvoir un développement durable économique, social et environnemental.

Jusqu'à présent le droit européen s'est construit selon des distinctions qui sont fortement évolutives en fonction des besoins des populations et des sociétés, des mutations dans le contenu et la production des services. Les services sociaux d'intérêt général relèvent notamment d'une « zone grise » en ce qui concerne le cadre communautaire qui leur est applicable et les conditions d'application du principe de subsidiarité. Cela génère une insécurité juridique et économique pour les ménages bénéficiaires, les prestataires et les autorités publiques alors même que ces services sont des éléments clés des régimes nationaux de protection sociale et de solidarité. Cela suppose une clarification de ce cadre communautaire et sans doute des avancées de nature législative.

Pour le CEEP, les services sociaux d'intérêt général disposent de deux spécificités principales qu'il conviendra de prendre en considération dans la réflexion de la Commission :

- Ils reposent sur des relations inter-personnelles et de proximité entre le prestataire du service et le ménage bénéficiaire en vue de satisfaire des besoins sociaux de base (santé, logement, éducation, protection de la famille et des populations à besoins spécifiques) non satisfaits spontanément par le marché et relevant des systèmes de protection sociale et de solidarité des États-membres;
- Ils sont promus notamment par des organismes spécifiquement créés pour fournir ces services sociaux et agissant sans but lucratif et dans de nombreux cas à l'appui de bénévoles.

Pour ces raisons, les services sociaux d'intérêt général doivent pouvoir relever d'un cadre communautaire adapté leur permettant d'accomplir leurs obligations spécifiques de service public en toute sécurité juridique.

Cette contribution du CEEP au questionnaire du Comité de Protection Sociale a pour objectif d'identifier les zones de tension entre le droit communautaire et la réalisation effective des obligations de service public propres aux services sociaux d'intérêt général et de proposer des pistes en terme d'adaptation du cadre communautaire à leurs spécificités.

Domaine 1 – Aperçu des SIG nationaux

1. **Quelles sont les caractéristiques générales des SIG sociaux nationaux en ce qui concerne par exemple les points suivants ?**

- **Organisation, forme et structure (géographique, structure de marché, niveau administratif);**
- **financement (par ex. cotisations, financement direct au moyen d'un budget gouvernemental, paiement d'une rétribution pour les services, dons de bienfaisance);**
- **prestataire de services (par ex. autorités nationales ou locales, entreprises publiques, partenariat public privé, organisations bénévoles non marchandes, rôle des bénévoles, entreprises privées);**
- **définition des tâches/obligations (quelles sont ces tâches/obligations et comment sont-elles fixées, à savoir par contrat, par la loi, etc.);**
- **standards de qualité.**

Question spécifique aux Etats-membres.

2. **Veillez préciser si ces caractéristiques sont susceptibles d'évoluer et de se modifier au cours des prochaines années et si oui de quelle manière, ceci du point de vue de la modernisation de ces services (compte tenu de l'évolution des besoins des utilisateurs, des standards de qualité et de l'efficacité (financière)).**

Question spécifique aux Etats-membres.

3. **Existe-t-il des exemples de SIG sociaux qui utilisent des mécanismes de marché pour accomplir leurs tâches; que peut-on apprendre de ces expériences ?**

Question spécifique aux Etats-membres.

Domaine 2 – Définitions de SIG sociaux

4. **Existe-t-il au niveau national une notion ou une définition de SIG sociaux ou de services sociaux en général ?**

Question spécifique aux Etats-membres non renseignée.

5. **Les SIG sociaux seraient différents d'autres SIG – Etes-vous d'accord avec cette affirmation ? Une analyse plus détaillée de ces différences éventuelles – en particulier par rapport aux services de réseau – permettrait-elle d'obtenir plus de certitude ?**

Oui, des caractéristiques communes fédèrent les SIG sociaux et méritent d'être prises en considération dans l'application du droit communautaire en vue d'une plus grande sécurité juridique.

6. **Si vous estimez que les SIG sociaux sont différents d'autres SIG, précisez dans ce cas les éléments en vue d'une description au niveau européen des ces caractéristiques des SIG sociaux, compte tenu de la diversité des missions d'intérêt général liées aux services sociaux dans les Etats membres et des principes généraux ?**

Les éléments de spécificité sont les suivants :

1. services exclusivement fournis aux ménages et non aux entreprises,
2. liaison avec les besoins sociaux non satisfaits par le marché et ciblage des personnes bénéficiaires,
3. instruments des politiques nationales de protection sociale et de solidarité,
4. importance des opérateurs sans but lucratif agissant avec une éthique particulière,
5. nature du service, proximité et relation personnelle entre le prestataire et le ménage bénéficiaire, adaptation du service à la nature des besoins sociaux,
6. financement du service basé sur la redistribution et la solidarité,
7. instruments de mise en œuvre effective des droits fondamentaux et d'accès à ces droits pour les bénéficiaires cibles.

De part ces spécificités, les SIG sociaux sont pleinement en phase avec les objectifs des traités, notamment en matière de cohésion sociale et de mise en œuvre effective des droits fondamentaux. Ils constituent une des pierres angulaires du modèle social européenne.

Les éléments développés dans les "Thèmes majeurs" de la Conférence "Services d'intérêt général sociaux dans l'UE" (28 et 29 juin 2004) pourraient-ils convenir pour servir de base à la description dans le contexte européen ?

Oui

7. *Quels secteurs signalés dans le Domaine 1 devraient être examinés prioritairement au niveau européen ?*

Les SIG sociaux doivent être examinés globalement au niveau européen dans le sens d'une clarification et d'une adaptation des dispositions des Traités à leurs spécificités.

Domaine 3 – Expérience en matière de marché interne CE ou de règles concurrentielles

8. *Veillez indiquer pour les services spécifiés à la question 7 en ce qui concerne les règles CE énumérées ci-dessous (voir également document de référence) si:*
- a. *il est établi (par la jurisprudence ou par la législation communautaire) que ces règles ne sont pas applicables à ces services*
 - b. *il est établi (par la jurisprudence ou par la législation communautaire) que ces règles sont applicables à ces services*
 - c. *il n'est clair pas que ces règles sont applicables à ces services; besoin d'éclaircissement ("zone d'ombre")*

Question spécifique aux Etats-membres.

Globalement, la problématique des SIG sociaux est double :

1. frontière entre activités économiques et non économiques au sens des traités ;
2. zones de tension entre le droit communautaire, les missions assurées et les systèmes d'opérateurs spécifiques sans but lucratif.

9. *Veillez décrire les expériences au sujet de l'influence de ces règles EC sur les SIG sociaux (il peut s'agir de "bons" ou de "mauvais" exemples ; par ex. ces règles ont-elles permis la fourniture efficace de certains services ou ont-elles limité la possibilité d'atteindre les objectifs de la politique sociale nationale) ?*

Question spécifique aux Etats-membres.

10. Existe-t-il des exemples où il a été tenu compte à l'avance des règles CE mentionnées lors de l'élaboration ou de la réforme de la politique sociale nationale ?

Question spécifique aux Etats-membres.

Domaines 4 – Etapes supplémentaires au niveau européen

11. Existe-t-il des domaines spécifiques de la législation et des activités européennes qui doivent être précisés davantage en ce qui concerne leur impact sur les SIG sociaux (voir également question 8), comme par exemple:

Il convient de rappeler que pour l'ensemble des points qui suivent, des règles juridiques adaptées aux spécificités des SIG en général sont nécessaires.

En ce qui concerne spécifiquement les SIG sociaux, cette adaptation du cadre communautaire est notamment pertinente en ce qui concerne :

➤ **Règles en matière de marché intérieur;**

Oui, notamment :

- quant à la compatibilité des régimes d'agrément des opérateurs sociaux aux dispositions de la proposition de directive sur le marché intérieur des services ;
- aux conditions d'extension aux services de la normalisation européenne ;
- à l'interprétation de l'arrêt Teckal en matière de contrats « in house » ;
- aux conditions de mise en œuvre des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics ;
- aux conditions d'octroi des droits exclusifs et droits spéciaux.

➤ **Art. 81 et/ou Art. 82 CE;**

Groupement d'autorités publiques et groupements d'opérateurs sociaux.

➤ **Art. 86 CE;**

Oui, les dispositions de l'article 86.2 doivent être précisées car elles prévoient que les SIEG sont soumis aux règles du Traité, et notamment aux règles de la concurrence « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». Cette disposition doit faire l'objet d'une interprétation en vue d'en préciser les conditions de son application aux services sociaux compte tenu de leur mission particulière et des zones de tension existantes.

➤ **Art 87;**

Oui, notamment par une clarification des conditions du 4^{ème} critère de l'arrêt Almark et de la notion « d'entreprise moyenne bien gérée », par une adaptation des méthodes de calcul économique de la juste compensation des obligations de services publics de nature sociale ce qui suppose une approche dynamique de la juste compensation et non statique. Par ailleurs, le principe de neutralité de l'entreprise est inopérant en matière de contrôle des aides d'Etat dès lors que des services sociaux d'intérêt général sont prestés par des organismes sans but lucratif créés spécifiquement pour assurer ces missions.

➤ **Règles en matière de marchés publics;**

Oui, la notion de « in house » au sens de l'arrêt Teckal doit être précisée, notamment dans son application à la mise en œuvre de services sociaux d'intérêt général par des opérateurs sous agrément et sous contrôle des autorités publiques, et de ce fait qualifiés de pouvoir adjudicateur par la Cour de Justice.

➤ **Négociations commerciales externes.**

Oui, le champ d'application des négociations commerciales doit faire l'objet d'une étude d'impact préalable en matière de services sociaux d'intérêt général compte tenu de leur rôle dans la politique interne de protection sociale et de solidarité des Etats-membres.

12. Les travaux à poursuivre devraient-ils uniquement porter sur les services sociaux d'intérêt économique général et par exemple être axés sur les règles en matière de concurrence et sur certaines règles du marché interne ou les SIG sociaux à la fois de nature économique et non économique devraient-ils faire l'objet de travaux complémentaires ?

Il apparaît souhaitable que la distinction découlant du Traité entre activités économiques et activités non économiques soient précisées non pas en fonction de l'existence potentielle d'un marché mais en référence à des critères objectifs permettant de clarifier ce qui relève de la compétence de l'Union et de celle des Etats-membres.

13. Quel devrait être l'objet concret (en particulier au sujet des étapes supplémentaires) de la Communication de la Commission portant sur les SIG sociaux, les services de santé inclus ?

Conformément au livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général, la communication sur les services sociaux d'intérêt général a pour objectif de développer une approche systématique des services sociaux d'intérêt général afin d'identifier et de reconnaître leurs particularités et de clarifier le cadre dans lequel ils fonctionnent et peuvent être modernisés.

Selon la Commission, l'objectif est double : clarifier le cadre, moderniser les services sociaux.

La clarification du cadre est une étape importante et préalable. Elle doit être conduite dans un souci de transparence et de pédagogie en direction de l'ensemble des parties prenantes. Mais cette clarification ne saurait être une fin en soit, elle doit déboucher :

- Sur l'identification de zones de tensions entre les dispositions du cadre communautaire et la réalisation effective des obligations de service public en matière de services sociaux, tant du point de vue des missions que des systèmes d'opérateurs ;
- Sur des propositions concrètes d'adaptation du cadre communautaire visant à traiter ces zones de tension.

La modernisation des services sociaux d'intérêt général mérite approfondissement quant au champ et à l'objectif recherché. Sa dimension éminemment qualitative la renvoie aux compétences exclusives des Etats-membres.

14. Estimez-vous que la méthode ouverte de coordination (existante ou nouvelle) est un instrument adéquat pour les étapes supplémentaires ? Si oui, que devrait être le rôle concret de cette méthode ? (par exemple objectifs communs, échange de bonnes pratiques, évaluation, etc.).

La méthode ouverte de coordination actuellement mise en œuvre en matière d'inclusion sociale permet de confronter les stratégies et politiques des Etats-membres en réponse à des objectifs communs définis au niveau européen.

Mais la méthode ouverte de coordination ne permet pas de traiter la question des conditions d'application du droit communautaire aux services sociaux d'intérêt général, notamment du point de vue des règles de concurrence et du marché intérieur, et de son impact sur la qualité et l'accessibilité des services.

Il faut par conséquent définir un autre cadre de travail relevant de la méthode communautaire, en synergie avec la méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale, afin :

- d'identifier clairement les zones de tension entre le droit communautaire et les services sociaux d'intérêt général en référence à des principes communs à définir,
- d'y apporter des solutions concrètes en termes d'adaptation du droit communautaire en référence à l'article 86.2 du Traité et eu égard aux objectifs de cohésion sociale de l'Union européenne.

15. Dans une certaine phase et sans préjuger du droit d'initiative de la Commission, des instruments légaux pourraient-ils être considérés comme adéquats pour les étapes supplémentaires (en supposant qu'une base légale valable puisse être trouvée), et si oui, que devrait être le rôle concret de ces instruments (Directives, Règlements, Recommandations) ?

Il apparaît prématuré de se prononcer sur les instruments juridiques à mettre en œuvre sans qu'un débat ait eu lieu au niveau européen avec l'ensemble des parties prenantes et des institutions communautaires, qu'un diagnostic commun ait été établi sur la base de ce questionnaire et que les zones de tension aient été clairement identifiées pour les services sociaux concernés.

Les questions suivantes supplémentaires pourraient être posées :

➤ ***Ces instruments légaux devraient-ils limiter le champ d'application des règles UE et leur application aux services sociaux ?***

En l'état actuel des traités, il s'agit moins de tenter de limiter le champ d'application des règles aux services sociaux d'intérêt général que d'en adapter le contenu de façon à tenir compte de leurs spécificités et d'assurer la pleine réalisation de leurs missions de service public.

➤ ***Ces instruments légaux devraient-ils instaurer des standards communs pour les services sociaux, en permettant que les règles UE, telles que les règles en matière de marché intérieur, soient appliquées tout en tenant pleinement compte des objectifs de la politique sociale ?***

Cette question mérite approfondissement car il relève de la compétence exclusive des Etats-membres de définir les services sociaux d'intérêt général en référence à leurs missions et aux obligations spécifiques de service public. Par ailleurs, il semble difficile d'échapper à la définition de principes communs pour les services sociaux d'intérêt général dès lors qu'une clarification et une adaptation du droit communautaire s'avèrent nécessaires.

➤ ***Des critères légalement définis sont-ils nécessaires, par ex. des critères concernant la qualité, le prix raisonnable, l'accessibilité ou la solidarité au niveau européen ?***

Cette question mérite approfondissement car il relève de la compétence exclusive des Etats-membres de définir les services sociaux d'intérêt général en référence à leurs missions et aux obligations spécifiques de service public.

* * *

Contact :

Laurent Ghekiere

Vice-Président de la Commission Entreprises, Marché intérieur et Concurrence du CEEP

Rue de la charité, 15

B-1210 Bruxelles

Tel : + 322 229 2143

e-mail : laurent.ghekiere@union-habitat.org