



Les services sociaux d'intérêt général – l'opinion de la CES

Remarques générales

Le présent questionnaire prépare une communication de la Commission européenne sur les Services sociaux d'intérêt général (SSIG), annoncée pour la mi-2005 dans le Livre blanc sur les Services d'intérêt général (SIG). La Commission y a confirmé « l'existence d'une conception commune des services d'intérêt général dans l'Union européenne ». Cette consultation est un pas dans la bonne direction, elle offre une possibilité de faire une distinction entre les SIG et les services purement commerciaux. En effet, pour la Confédération européenne des syndicats (CES), les SSIG méritent un traitement qui prenne en compte leurs spécificités propres, en raison desquelles ils ne peuvent être soumis purement et simplement à la loi du marché.

Ce pas que nous estimons donc aller dans la bonne direction, n'est pourtant pas suffisant, car il n'apporte pas de réponse à la demande pressente exprimée par la CES de proposer une directive cadre européenne. En plus, la démarche de la Commission européenne concernant les SSIG ne précise ni la finalité du processus en cours ni le type d'instrument qui sera adopté à son terme.

Dans sa réponse, la CES n'entend pas aborder chacune des questions posées mais souhaite plutôt reprendre et insister sur certains points qui lui semblent essentiels.

Le séminaire organisé par la Commission sur la base des nombreuses réponses qu'elle a déjà reçues, a témoigné qu'il y avait un large consensus quant à la reconnaissance des spécificités des services sociaux et de santé. Mais en même temps, il a confirmé les divergences de points de vue par rapport à leur prise en compte au niveau européen. Il n'est pourtant pas acceptable que l'incertitude demeure quant au lien qui sera fait avec d'autres initiatives communautaires dans le cadre du marché intérieur. La CES est d'avis que le projet de directive sur les services dans le marché intérieur, les propositions de régulation d'aides d'Etat (paquet Altmark) et le livre vert sur les partenariats publics-privés sont susceptibles d'influencer profondément aussi bien la définition que la mise en œuvre des services sociaux, avec un risque que la nature économique de l'activité en constitue un facteur déterminant.

Pour la CES, il n'est pas question de laisser uniquement au marché le soin de résoudre les problèmes sociaux, parce que ce sont exactement ses défaillances qui ont obligé les autorités publiques à réagir pour assurer à l'ensemble de la société la réalisation des droits fondamentaux et pour répondre à la demande sociale, en particulier de la part des personnes les plus vulnérables ou exclues. Ces SSIG répondent en fait à des besoins

sociaux collectifs et individuels, et pour lesquels il est nécessaire que les pouvoirs publics interviennent comme régulateurs du marché ainsi que comme tiers subsidiant pour élargir l'accès des bénéficiaires aux prestations et assurer certaines normes de qualité. Ces services sont en grande partie fournis par des organismes de solidarité d'origine extrêmement variée, fonctionnant souvent sans but lucratif.

Avant l'instauration du Marché unique c'étaient les Etats membres (EM) seuls qui assuraient, voire *créaient* les conditions pour permettre la réalisation de la mission publique par certains services, répondant aux attentes de ses citoyens. Il s'agit maintenant de retrouver au niveau européen cet équilibre qui existait, même s'il pouvait être parfois fragile et en évolution constante, dans le cadre national. Dans ce sens, les SSIG sont perçus bien plus que comme des contrepoids aux règles du marché intérieur. Si on arrive à trouver des régulations européennes appropriées, elles permettront à l'UE de mettre sur un pied d'égalité deux objectifs inscrits dans les traités: la réalisation des valeurs telles que la solidarité et la cohésion sociale avec les libertés du marché.

La CES, tout en reconnaissant le principe de subsidiarité et les compétences des EM en matière d'organisation et de financement de services sociaux, reste convaincue qu'il est nécessaire d'introduire un (des) instrument(s) communautaire(s).

D'un côté, les changements sociétaux et les politiques choisies pour faire face aux défis multiples qui sont aujourd'hui posés, conduisent souvent à l'externalisation des tâches réalisées jusqu'à maintenant par le secteur public. Ceci conduit à une concurrence croissante des opérateurs différents (les Etats se réservant, dans ce contexte, le rôle de régulateurs), mais ils se voient soumis de plus en plus aux règles européennes de marché qui réduisent leur champ de manoeuvre.

De l'autre côté, la jurisprudence de la Cour européenne de justice intervient dans ce domaine, en l'absence de règles plus claires et précises décidées par les politiques, pour clarifier *ou résoudre* des conflits entre les obligations de mission publique et les libertés du marché unique. Cette situation n'est pas soutenable, au moins pour deux raisons. La jurisprudence est susceptible d'évolution, et en plus, elle est appliquée à des cas concrets, ce qui fait que s'il n'y a pas de transposition dans la législation nationale, l'insécurité juridique persiste.

Prochaines étapes au niveau européen

Face à ces défis, le recours à la subsidiarité ne constitue pas à nos yeux la réponse adéquate. La Commission européenne avec le Comité de protection sociale (CPS) ont donc raison de poser la question de savoir quel mécanisme ou instrument communautaire servirait le mieux la cause. Pour la CES, le processus lancé par le livre vert et repris par le livre blanc devrait aboutir à l'adoption d'un (des) instrument(s) qui compléterai(en)t l'ensemble des dispositifs réglementaires communautaires afin de permettre aux SSIG de se développer et de poursuivre leurs finalités au

bénéfice de la société. Il est nécessaire qu'il(s) prenne(ent) en compte la finalité sociale des SSIG et la contribution essentielle de ces services à la réalisation des objectifs de l'UE en termes d'emploi et de cohésion sociale. En effet, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif de cohésion sociale est et doit être recherché au niveau national mais également au niveau européen.

Les mécanismes communautaires devraient être mis en œuvre à cet effet. Concrètement, cela peut signifier, par exemple, l'échange de bonnes pratiques entre EM sur l'apport de ces services en termes de cohésion sociale. Pour que ce mécanisme soit vraiment utile, il doit impliquer l'introduction et la définition d'objectifs communs, accompagnés d'indicateurs qui rendraient possible une évaluation réaliste de la situation et des progrès réalisés par le Conseil, autrement dit, la mise en œuvre d'une Méthode ouverte de coordination (MOC) « complète ». Cette MOC pourrait s'inscrire dans les procédures existantes déjà, telle la MOC Inclusion pour les services sociaux, ou récemment lancées – telle la MOC santé.

L'idée de créer un observatoire européen sur la qualité des services est intéressante. La CES l'a déjà demandé en 2000. Un tel observatoire, fonctionnant d'une façon transparente, avec la participation des représentants des partenaires sociaux et d'autres acteurs, faciliterait l'analyse indépendante et objective des réalités.

Toutefois, pour la CES, le recours à la seule MOC est insuffisant car les EM et les opérateurs de SSIG ont besoin, comme nous l'avons déjà dit et nous nous permettons d'insister sur ce point, de sécurité juridique pour fournir des prestations de qualité sans être sous le coup d'une jurisprudence fluctuante.

La CES rappelle ses préoccupations (exprimées à plusieurs reprises, et dernièrement dans sa résolution du mois de mars 2004 relative à la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur), à savoir que les initiatives prises dans le cadre de la libéralisation du marché des services ne doivent pas venir mettre en danger d'autres initiatives qui seraient prises pour les SIG. En particulier, il serait erroné

- de réduire les systèmes de réglementation là où cette réglementation est un élément-clef de maîtrise des dépenses et l'assurance de la qualité et de la continuité des services,
- ou bien d'introduire le principe du pays d'origine qui va à l'encontre des compétences des EM d'imposer leur propre législation aux prestataires des services transfrontaliers.

De plus, en ce qui concerne les services médicaux, un conflit potentiel entre deux instruments juridiques européens (règlement 1408 et directives sur les services) serait difficile à éviter.

En conclusion et pour résumer, pour la CES, il faut donc, en premier lieu exclure tous les SIG, et notamment les SSIG, du champ d'application de la directive services, ce qui est une condition indispensable pour enlever les contradictions entre le plan de travail découlant du Livre blanc sur les SIG et la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur.

Et pour la CES, les réglementations quant aux soins de santé pourraient facilement être incluses dans le Règlement 1408/71.

Il est nécessaire aussi de donner la priorité dans le programme de travail de la Commission à l'adoption d'un cadre législatif approprié.

C'est pourquoi, dans cet esprit, la CES propose à nouveau de construire au niveau européen des références communes en matière de SIG, à travers l'énonciation de principes communs qui devraient faire l'objet d'une directive cadre ou de loi(s) cadre(s) sur la base de l'article III-122 du projet de Traité constitutionnel, dont la Commission pourrait anticiper la mise en œuvre. Dans ce cadre, pourraient être définies des normes communes aux SSIG, quant à leurs spécificités, leurs missions, leurs finalités et leur qualité.

* * *

JN/HL/ab
19.04.2005