

## **Réponse belge au questionnaire sur les services sociaux d'intérêt général**

---

### **Introduction**

La Communication de la Commission européenne sur les services sociaux d'intérêt général : « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: les SSIG dans l'Union européenne » COM (2006) 177 est une des initiatives lancées par la Commission suite à l'exclusion des services de santé et de certains services sociaux du champ d'application de la Directive relative aux services dans le marché intérieur. Elle doit être examinée en parallèle et en cohérence avec la « Consultation concernant une action communautaire dans le domaine des services de santé » SEC(2006)1195/4. Les principes et valeurs auxquels ces deux types de services répondent se réfèrent à la protection sociale et à la responsabilité de l'autorité publique d'assurer un égal accès aux droits fondamentaux. Les deux secteurs constituent une pierre angulaire permettant la réalisation de l'intérêt général et sont des éléments fondamentaux de cohésion sociale. Ils contribuent en outre à la réalisation d'objectifs économiques et d'emploi.

La Belgique accueille la publication de la Communication de la Commission sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) comme un pas en avant vers la reconnaissance de la spécificité des services sociaux d'intérêt général. Elle partage l'analyse de la Commission quand elle reconnaît « leur place spécifique comme piliers de la société et de l'économie européennes », leur « mission fondamentale de cohésion sociale », le « caractère vital des besoins qu'ils sont destinés à satisfaire, garantissant ainsi l'application des droits fondamentaux » de la personne, « leur potentiel d'emploi » qui en « font une partie intégrante de la stratégie de Lisbonne ».

La Belgique propose, à l'instar de ce qu'elle prône en matière de services de santé, qu'un échange de vues franc ait lieu afin de préparer une directive sectorielle affirmant la spécificité des services sociaux d'intérêt général. Cette directive rappellerait quels sont les principes et valeurs qui soutiennent l'action de ces services, quels sont les droits fondamentaux qu'ils mettent en œuvre.

Les Etats membres, en vertu du principe de subsidiarité, doivent avoir la capacité d'organiser, de gérer, de financer et de réguler les SSIG, qui peuvent prendre plusieurs formes: programmation, régulation, autorisations, agréments, contrôle, évaluation, ... Cette capacité résulte d'un choix démocratique. L'exercice de cette capacité d'organisation sera encadré par le droit communautaire que constituera entre autres la nouvelle directive sectorielle.

La réponse belge au questionnaire sur les services sociaux d'intérêt général est le résultat d'une consultation - coordination entre les différents niveaux de pouvoir et les organisations sociales. La liste des institutions et organisations ayant été invitées à répondre au questionnaire, ainsi que celles qui y ont effectivement répondu, est reprise en annexe 1.

La Belgique estime qu'il convient d'appliquer une grille d'analyse pour caractériser les SSIG. La Communication de la Commission propose une liste ouverte des

**caractéristiques** des SSIG . Pour la Belgique, cette **liste** devrait être **complétée** de manière à préciser quel **type d'opérateur** est amené à proposer des SSIG et de quel type d'activité il s'agit. Nous considérons que les opérateurs concernés ont un type de fonctionnement spécifique témoin de leur **finalité sociale**, ce type de fonctionnement pouvant se traduire dans certaines formes juridiques comme par exemple: mutualité, association sans but lucratif, société coopérative, société d'économie sociale, sans toutefois que ces deux éléments puissent constituer en soi un critère suffisant de qualification des SSIG.

Pour les services économiques considérés comme des SSIG sur la base de cette analyse, une directive doit donc prévoir un régime dérogatoire. L'élaboration et la mise en oeuvre de celui-ci reviennent à la Commission européenne, conformément au Traité, sur la base de son droit d'initiative exclusif et dans le respect du principe de subsidiarité (exprimé en relation avec la particularité des systèmes nationaux). Etant donné qu'il existe souvent un incitant économique, outre la finalité sociale toujours présente pour des services de ce type, il en résulte une logique de marché corrigée.

La Belgique met beaucoup d'espoir dans la poursuite des travaux relatifs aux SSIG au sein du Comité de protection sociale (SPC). Ceux-ci seront suivis de manière attentive dans la concertation - consultation avec les autorités publiques compétentes et les organisations concernées.

Enfin, la Belgique demande que la Commission effectue une analyse d'incidence approfondie, si une initiative réglementaire était prise au sujet des SSIG.

## Champ 1 – Description des services sociaux

1. *Veuillez indiquer si la description des services sociaux donnée par la Communication est appropriée et correcte, dans l'optique aussi de la correspondance entre les régimes de sécurité sociale et les critères découlant de la jurisprudence rendue dans l'affaire Poucet et Pistre.*

La Communication de la Commission fait suite au dépôt par la Commission d'une proposition modifiée de la Directive sur les services dans le marché intérieur après avis du Parlement européen. Conformément à son article 2, la Directive relative aux services n'est pas applicable aux services d'intérêt général non économiques, aux services de soins de santé et aux services relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes 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. Les services prestés dans le cadre de la gestion des régimes de sécurité sociale ne sont pas considérés comme des activités économiques<sup>1</sup> au sens de cette Directive.

Cette exclusion ne couvre pas le champ des services sociaux d'intérêt général. La **description des services sociaux doit englober l'ensemble des SSIG, qu'ils soient ou non exclus de la Directive relative aux services dans le marché intérieur**, de manière à leur offrir un cadre spécifique. Ce cadre constituerait le cadre général du droit communautaire applicable aux services sociaux de nature économique, sans préjudice de l'application subsidiaire du droit primaire et secondaire (telle que la Directive services).

Le dossier des SSIG ne peut pas être isolé du dossier des SIG et de la question des services de santé.

Des liens doivent être faits entre les résultats de la consultation santé en cours à l'initiative de la Commission et le présent processus. Ces deux exercices parallèles doivent amener à une position cohérente. Nous observons d'ailleurs que certains services de type médico-sociaux sont à la marge entre les deux exercices.

La Belgique souhaite insister sur le lien étroit existant souvent entre, d'une part, les régimes légaux et les régimes de sécurité sociale complémentaires et, d'autre part, les services réels fournis directement à l'intéressé. Ainsi, le droit aux allocations de chômage est en Belgique étroitement lié à l'accompagnement et aux formations offertes aux demandeurs d'emploi par les différentes autorités en vue de la réinsertion dans la vie active.

En ce qui concerne plus spécifiquement la partie enseignement et formation, la description proposée par la Commission est imprécise. D'une part, la Communication mentionne que l'enseignement et la formation sont certes des services d'intérêt général ayant une fonction sociale affirmée, mais qu'ils ne relèvent pas du champ d'application de la Communication (note 7). D'autre part, la Commission précise dans cette même Communication que l'enseignement linguistique pour les personnes immigrées et la formation dans le cadre du marché du travail sont bel et bien des

---

<sup>1</sup> Considérant 34

services sociaux d'intérêt général. Toutefois, en Flandre, le Onthaalonderwijs voor Anderstalige Nieuwkomers (enseignement linguistique pour personnes immigrées) est totalement intégré dans l'enseignement fondamental régulier et dans l'enseignement secondaire. La question se pose dès lors de savoir si cet enseignement d'accueil doit être considéré ou non comme un service social d'intérêt général.

Si l'enseignement doit faire l'objet d'un questionnaire distinct, la Belgique souligne que la Cour de justice européenne a précisé en ce qui concerne l'enseignement donné dans le cadre du système d'enseignement national que: *“l'Etat n'a pas l'intention d'exercer des activités contre une rétribution, mais [...] accomplit une tâche sociale, culturelle et éducative à l'égard de sa population. Par ailleurs, le régime concerné est généralement financé par les deniers publics et non pas par les élèves ou leurs parents”*.<sup>2</sup> Par ailleurs, la Commission a également confirmé que le maintien du régime national d'enseignement n'implique pas une activité économique.<sup>3</sup>

Pour la Belgique, il importe donc particulièrement que, dans le contexte de la jurisprudence existante (Humbel/Edel C-263/86 et Max Wirth C-109/92), non seulement l'enseignement fondamental, mais également l'enseignement secondaire et éventuellement l'enseignement supérieur soient qualifiés de services d'intérêt général non économiques.

La Belgique considère que la **description** des services sociaux d'intérêt général proposée par la Commission doit être **révisée**.

2. *Si vous estimez que la description pourrait être améliorée ou qu'un autre (type de) service devrait être ajouté, veuillez formuler des suggestions concrètes.*

En ce qui concerne la description des SSIG, la Belgique propose de se baser sur une liste générique de caractéristiques, comme précisées dans le présent document.

La Belgique souhaite saisir l'occasion pour signaler que les services suivants sont actuellement considérés comme des SSIG en Belgique: les services chargés de **l'exécution des politiques** générales de logement, de dispensation de soins (hors compétences fédérales), d'insertion socioprofessionnelle ainsi que des politiques d'aide aux personnes comme par ex.: politiques familiales, aide sociale, accueil et intégration des immigrés, des handicapés, du 3<sup>ème</sup> âge, de la protection de la jeunesse, d'aide aux détenus, ... relèvent du champ des SSIG. Ce **relevé** est **indicatif** et non limitatif.

---

<sup>2</sup> C.J.E, arrêt du 27 septembre 1988, Etat belge contre Rene Humbel et Marie-Therese Edel, n° C-263/86. Voir également C.J.E, arrêt du 7 décembre 1993, Stephan Max Wirth contre Landeshauptstadt Hannover, n° C-109/92.

<sup>3</sup> Mesures d'aide aux Etats , n° NN 152/2001 (ex N 516/2001) – Pays-Bas du 15 janvier 2002.

## Champ 2 – Pertinence des caractéristiques

3. *Veillez indiquer si les caractéristiques identifiées dans la Communication sont pertinentes pour évaluer les spécificités des services sociaux d'intérêt général par rapport à d'autres services (d'intérêt général) ?*

Les **caractéristiques identifiées par la Commission** pour définir les SSIG (solidarité, réponse personnalisée aux besoins, protection des personnes vulnérables, absence de tout but lucratif, participation de bénévoles et volontaires, ancrage culturel, relation asymétrique entre le prestataire et le bénéficiaire) constituent un **socle de base fondamental**.

Toutefois, nous souhaitons exprimer quelques critiques et réserves quant à certaines de ces caractéristiques:

- *Absence de but lucratif:*

Nous considérons que cette caractéristique n'est pas pertinente; même si un grand nombre de services sociaux d'intérêt général répondent à cette caractéristique, elle n'est pas pertinente dans toutes les situations rencontrées. En effet, certaines organisations à finalité sociale ont opté pour un statut de société commerciale, rentrant, pour certaines du moins, dans la catégorie « à but lucratif ».

- *Raisons historiques:*

Il existe plusieurs services auparavant publics pour des raisons historiques (la distribution du courrier, la production et la distribution de l'électricité, le transport de passagers et marchandises par chemin de fer) qui sont devenus des services marchands. La raison historique éclaire les diversités mais n'est pas une caractéristique à retenir pour définir les SSIG. Nous proposons de supprimer cette partie de phrase.

- *Protection des personnes les plus vulnérables :*

Cette particularité qui complète la caractéristique relative à la garantie des droits humains fondamentaux, nous paraît **trop restrictive**. La rencontre des besoins liés aux **droits fondamentaux** doit être **universelle**. L'exclusion visée dans la Directive relative aux services dans le marché intérieur porte sur les services aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin. Nous pensons que les SSIG ont vocation à s'adresser à l'ensemble de la population. Toutefois, une distinction peut être faite entre les services sociaux qui s'adressent à la population entière et les services sociaux qui s'adressent à des groupes cibles afin de rétablir un déséquilibre dont ils sont victimes.

- *Participation de volontaires et de bénévoles:*

Cette caractéristique peut être mentionnée uniquement à **titre facultatif**, car elle ne constitue certainement pas un élément essentiel des SSIG. L'accent est mis en Belgique sur la **professionnalisation** des intervenants dans les SSIG.

- *Relation asymétrique*

Dans la Communication de la Commission, la relation asymétrique s'exprime en ces termes : « relation entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation « normale » de type fournisseur-consommateur requérant ainsi la participation d'un tiers payant ».

Le financement des SSIG relève du choix démocratique des Etats, soit qu'une subvention soit payée au fournisseur de services, soit qu'une aide soit accordée à l'utilisateur, soit encore qu'il y ait recours au tiers payant.

Lorsque ces SSIG bénéficient de moyens financiers publics, ce financement est basé sur l'idée de solidarité.

Les personnes qui font appel aux services sociaux ou les personnes auxquelles s'adressent les services sociaux sont généralement dans une situation de force majeure (chômage, maladie, pauvreté). Cet élément fait partie de la relation asymétrique.

4. *Si nécessaire, veuillez exprimer des suggestions concrètes de formulation des caractéristiques telles qu'elles sont actuellement présentées dans la Communication.*

Voir réponse à la question 3.

5. *Des caractéristiques doivent-elles être ajoutées ? Veuillez formuler des suggestions concrètes et des exemples de services concernés par ces caractéristiques.*

5.1. Nous pensons qu'il convient d'appliquer une grille d'analyse pour caractériser les SSIG. Cette grille devrait couvrir entre autres deux domaines:

- **Le type d'opérateur**: celui-ci peut être **privé ou public** (ou partenariat PP), notamment les organisations syndicales, mutualités et asbl, dont les profits éventuels sont socialisés.
- **Le type d'activité**: les activités concernées répondent aux **besoins liés** à l'exercice des **droits fondamentaux**. Ces activités économiques ou non seront dans la plupart des cas **offertes à un prix en dessous du prix coûtant**. Soit elles sont **payées par un tiers**, soit elles font l'objet de **subventions** ou de **financement socialisé**, solidarisé. S'agissant d'activité **d'intérêt général**, elle justifie **l'intervention régulatrice de l'autorité publique** pour garantir la protection des mauvais risques, pour fixer des normes de qualité et réguler l'utilisation des bénéfices collectifs générés et enfin contrôler la bonne exécution des règles fixées.

*Justification :*

Comme nous avons pu le constater ci-dessus, le seul caractère lucratif ou non lucratif d'un service ne suffit pas à déterminer ni à exclure les types de services qui peuvent être considérés comme des services sociaux d'intérêt général. Il convient en fait de lui adjoindre ou de le supplanter par **la notion de finalité sociale ou sociétale du service**.

**Cette finalité sociale**, au nom de la production de bénéfices collectifs ou, pour reprendre les termes utilisés au niveau européen, **au nom de leur contribution à l'intérêt général, devrait être reconnue par les politiques publiques et faire l'objet de financements publics pour internaliser ces bénéfices sociaux qui ne sont pas toujours pris en compte par le marché.**

Nous proposons donc de prendre en compte dans la structuration du **régime dérogatoire** des services non seulement la **nature intrinsèque des services et des « produits » qu'ils offrent, mais aussi leur mode d'organisation**. Plus précisément, afin d'avoir la perception la plus fine de l'organisation des services, il est important de tenir compte du type d'opérateur qui développe ce service. Le type d'opérateur peut en effet nous aider dans l'identification du mode d'organisation de ces services et dans les finalités qu'il poursuit.

Si le mode d'organisation de ces services se caractérise par la mise en concurrence des opérateurs dans le cadre de procédures d'adjudication, sans distinction plus fine de la nature des services, des types d'opérateurs et de leurs finalités, la volonté est de pouvoir sélectionner les opérateurs les plus efficaces en prenant en compte des critères sociaux et environnementaux plus difficilement mesurables, mis en avant par des opérateurs qui apparaissent comme moins efficaces, surtout dans des services caractérisés par des asymétries d'information fortes et pour lesquels le prix ne reflète pas toujours la qualité du service.

5.2. L'Etat belge propose également d'ajouter la caractéristique suivante aux caractéristiques d'organisation: **“les SSIG ont pour objectif implicite et explicite de promouvoir la cohésion sociale au sein de la société”**. Il est vrai que l'aspect de la cohésion sociale est déjà mentionné dans la description des SSIG, mais en le reprenant aussi dans les caractéristiques d'organisation, son importance est encore soulignée davantage. A cette caractéristique, il convient d'ajouter l'égalité d'accès, l'universalité, la continuité et la transparence.

5.3. La question de la **régulation et de la programmation publique** en lien avec des besoins réellement identifiés constitue également une caractéristique. Celle-ci conduit à l'agrément des services concernés, à leur contrôle et à la professionnalisation du secteur.

5.4. Etant donné que les SSIG sont principalement bénéfiques pour le citoyen, la caractéristique **“droits des utilisateurs”** ne pourrait faire défaut.

5.5. En résumant, le **régime dérogatoire au marché intérieur et à la concurrence** se justifie, à nos yeux, dès lors que seraient présents tout ou partie significatives des **indices** suivants (à apprécier en tenant compte des spécificités géographiques, culturelles, locales,...), révélateurs du caractère social des services:

- Intervenants motivés par des considérations étrangères au profit (absence de but lucratif et/ou réaffectation des résultats positifs, existence de bénévoles ou de dons, ...),
- Type d'opérateur,
- Réponse à un droit ou besoin fondamental,
- Subventions publiques,

- Mécanismes de financement solidaire (péréquation, mutualisation, ...),
- Absence de rapport entre le coût réel de la prestation et le coût éventuel payé par le bénéficiaire,
- Egal accès à des prestations de qualité,
- Programmation à long terme des infrastructures et des investissements lourds,
- Relation de proximité.

6. *Veillez donner un maximum de 3 exemples pertinents de services sociaux représentant une ou plusieurs des caractéristiques (supplémentaires) qui pourraient servir de critères descriptifs de la nature spéciale. Veillez indiquer quel élément concret des caractéristiques est aisément repérable dans l'exemple choisi.*

Les exemples suivants ont été choisis:

1.

Un certain segment de l'économie sociale a trait à des entreprises qui, par une activité économique, satisfont un besoin social fondamental que ni l'autorité ni le circuit économique régulier prennent en charge. L'objectif social est primordial, l'activité économique constitue le moyen de l'atteindre. Des exemples significatifs de ces entreprises sont les ateliers protégés, les ateliers sociaux et les ateliers de formation par le travail. Ceux-ci ont pour objectif de promouvoir l'insertion socioprofessionnelle de groupes cibles. Ils s'adressent principalement ou exclusivement à ce groupe de demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Ils garantissent ainsi le droit au travail pour ces groupes cibles, en leur procurant un 'emploi sur mesure', à savoir une activité dans le cadre de laquelle une attention est accordée aux aspects d'assistance (médiation de dettes, rééducation, réinsertion, résistance mentale) en combinaison avec des tâches sur mesure.

Les ateliers protégés s'adressent aux personnes atteintes d'un handicap (tant physique que mental) et procurent une assistance par le travail. Les ateliers sociaux sont destinés aux demandeurs d'emploi de très longue durée (5 ans et plus) et procurent une assistance par le travail. Les ateliers de formation par le travail offrent un cadre dans lequel les demandeurs d'emploi peuvent combiner une expérience de travail et une formation.

La particularité des entreprises d'économie sociale est qu'elles cumulent souvent plusieurs objectifs sociaux. Ainsi, les centres de récupération offrent un emploi à des demandeurs d'emploi très difficiles à placer, contribuent à réduire la masse des déchets en donnant une seconde (troisième, ...) vie à des produits mis au rancart et participent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

2. L'aide aux familles

Nous entendons par **aide aux familles** l'offre d'assistance et de services tels que les soins personnels, l'aide ménagère et l'aide de nettoyage, ainsi que le soutien et l'accompagnement psychosocial et pédagogique général qui y sont liés. L'aide aux familles est fournie à la demande de l'utilisateur ou de son représentant et sur la base d'une enquête sociale d'où il ressort que les possibilités de l'utilisateur ou de son

entourage, soit en raison de son incapacité mentale ou physique, soit en raison de circonstances sociales particulières, sont insuffisantes pour assumer les charges en matière de soins personnels et de tâches ménagères. Les soins personnels et l'aide ménagère sont uniquement fournis dans le cadre de vie naturel de l'utilisateur, en fonction des besoins évalués sur la base de l'enquête sociale précitée. Ces soins et cette aide peuvent être préventifs, curatifs, thérapeutiques ou palliatifs, et ils peuvent fournir un soutien ou être complémentaires ou supplétifs. Les services fournis dans le cadre de l'aide aux familles sont, comme il a été précisé explicitement, polyvalents et individualisés. Il n'est à aucun moment question de but lucratif. Il existe une relation asymétrique entre le prestataire de services et le bénéficiaire, qui exige l'implication d'un tiers payant, en l'espèce les pouvoirs publics, et qui est légitimée par le principe de solidarité.

### 3. Accompagnement et formation de demandeurs d'emploi

Il s'agit de toutes les mesures concrètes d'accompagnement et de formation de demandeurs d'emploi, permettant d'assurer, d'organiser et de promouvoir l'insertion durable et permanente de demandeurs d'emploi et de travailleurs sur le marché du travail. Au moyen d'une réglementation et par un accompagnement individuel, elles visent à mettre en oeuvre le droit fondamental au travail (garanti par l'article 23 de la Constitution belge) pour chaque individu et à atteindre les objectifs en matière d'emploi, formulés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Le lien étroit avec le droit aux allocations de chômage (et donc avec le régime de sécurité sociale), d'une part, et la situation plus précaire (chômage ou menace de chômage) dans laquelle se trouve le bénéficiaire des services fournis, d'autre part, explique la relation asymétrique entre le prestataire de services et le bénéficiaire. Cette relation asymétrique s'exprime entre autres par le financement de ces services par les pouvoirs publics (tiers payant), de sorte que ces services sont offerts au bénéficiaire gratuitement ou à un tarif fortement réduit. Dès lors, un but lucratif est totalement absent lors de la prestation de ces services.

La thèse selon laquelle l'accompagnement et la formation de demandeurs d'emploi ne peuvent être assimilés sans plus aux autres services est par ailleurs également confirmée par le Conseil de l'Union européenne qui estime que les services sociaux visés à l'article 2, 2<sup>o</sup>, j) de la Directive ont également trait au soutien et aux mesures d'accompagnement pour chômeurs.<sup>4</sup> Si ces services présentent par conséquent des aspects économiques tout en correspondant à un nombre suffisant de critères SSIG significatifs, ils doivent relever du cadre spécifique décrit dans le champ 1.

### 7. *Comment ces caractéristiques pourraient-elles expliquer l'exclusion de certains services sociaux du champ d'application de la Directive sur les services (article 2, paragraphe 2, lettre j) combiné au considérant 27), adoptée sur le plan politique le 29 mai 2006 (Doc. 100003/06)<sup>5</sup> ?*

<sup>4</sup> Conseil de l'Union européenne, 1<sup>er</sup> juin 2006, SN 2831/06.

<sup>5</sup> Texte accessible à l'adresse web suivante: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/proposal\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_fr.htm)

Les caractéristiques organisationnelles mentionnées dans la Communication ne peuvent expliquer totalement le fait que l'exclusion du champ d'application ne devrait être limitée qu'à "certains" services sociaux. Dans la Directive relative aux services, seuls les services ayant trait au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes dans une situation de besoin, qui sont assurés par l'Etat, sont exclus.

En ce qui concerne les services qui sont considérés en Flandre comme étant d'une importance particulière, le Gouvernement flamand a toujours estimé pendant les négociations au sujet de la Directive relative aux services qu'il souhaitait conserver en tout temps ses possibilités, dans les limites de l'ordre juridique communautaire, et conformément au principe de subsidiarité et de non-discrimination, de soumettre les prestataires de services opérant de l'étranger aux mêmes dispositions et au même contrôle – en vue de la protection des travailleurs et des demandeurs d'emploi, de la protection des consommateurs et des utilisateurs de services et de la protection de la santé publique et de l'environnement – que les prestataires de services sur son propre territoire. Cette position vaut également pour les services sociaux d'intérêt général.

Les services dans le cadre de la politique flamande d'égalité des chances sont un exemple particulier de services sociaux d'intérêt général flamands qui ne constituent pas une exception au champ d'application de la Directive relative aux services. Cette politique vise à détecter, inventorier et éliminer les mécanismes de discrimination basée sur la différence hommes-femmes, l'orientation sexuelle et l'inaccessibilité. Toutes les initiatives prises dans ce cadre ont pour objectif la non-discrimination et la solidarité, tiennent compte de la diversité et de l'émancipation et créent en d'autres termes les conditions permettant une meilleure cohésion sociale. Plusieurs initiatives de la politique flamande d'égalité des chances ont trait aux *services au niveau des personnes et plus particulièrement 'l'assistance personnelle'* conformément à la Communication de la Commission. Il existe ainsi le "Projectsubsiëring - Steunpunt Internationaal privaatrecht" qui offre une assistance juridique personnelle aux femmes d'origine étrangère confrontées à des conflits juridiques entre le droit familial étranger, les traités internationaux que la Belgique a signés et certaines valeurs fondamentales de notre société. Le financement par la politique d'égalité des chances se fait actuellement sous forme de subvention facultative de projets dans le cadre d'un appel aux projets ouvert permanent.

Cet exemple de services offerts dans le cadre de la politique flamande d'égalité des chances, qui n'est certainement pas unique, relève indéniablement des services sociaux flamands.

### Chap 3 – Utilisation des caractéristiques par les Etats membres

8. *Veillez donner une définition de la notion d' « intérêt général » dans votre pays, et indiquer de quelle manière (aux niveaux national, régional ou local) elle est définie ou le sera à l'avenir.*

Conformément au droit communautaire et au principe de subsidiarité, les Etats membres déterminent eux-mêmes ce qu'ils entendent par services d'intérêt général, ainsi que les modalités d'organisation et le financement éventuel.

En Belgique, la notion d'intérêt général n'a pas encore fait l'objet d'une définition spécifique. Nonobstant, par secteur d'activités, cette notion est définie par des textes légaux. Ceux-ci fixent pour chaque organisme des tâches et missions spécifiques.

Dès lors, chaque autorité fixe elle-même ce qu'elle estime devoir être d'intérêt général. Cette notion dépend de la perception au sein de la société et de choix et priorités politiques d'une autorité déterminée, élue démocratiquement à un moment donné. Ce qui est considéré d'intérêt général peut changer et changera donc au fil du temps.

La Constitution belge, notamment les articles 23 et 24, précise une série de services d'intérêt général importants de tout temps, mais il ne s'agit certainement pas d'une énumération limitative.

L'article 23 de la Constitution belge consacre le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et garantit des droits économiques, sociaux et culturels à tout un chacun. Ces droits impliquent entre autres:

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social.

Par ailleurs, l'article 24 de la Constitution belge garantit entre autres à chacun le droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, tout en précisant que l'accès à l'enseignement doit être gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire.

Entre autres afin de pouvoir garantir ces droits fondamentaux du citoyen, les autorités belges ont créé un grand nombre de services publics et ont confié une série d'obligations de services publics à des institutions dont l'organisation et la structure sont très diversifiées.

Sans pour autant définir spécifiquement “l'intérêt général”, il existe toutefois un concept juridique général “d'intérêt général” en droit administratif belge. Selon ce concept, l'intérêt général est “la motivation exclusive de l'activité administrative du service public”. Le droit administratif, les principes juridiques généraux, les principes du service public, les principes de bonne gouvernance et le droit administratif précisent tout à tour, en plus du droit constitutionnel, cette spécificité de “l'intérêt général”. Et cet ensemble juridique cohérent impose à son tour la fameuse interdiction d'excès de pouvoir, de détournements de moyens; etc., ce qui constitue d'emblée un pendant de droit administratif belge à ce que les institutions communautaires considèrent dans certains cas comme des “subventions croisées”. De même, la plupart des autres grands principes de ce que les institutions européennes appellent “services universels” ont un pendant dans notre droit administratif: l'égalité d'utilisation, la variabilité, etc.

9. *Comment les Etats membres peuvent-ils utiliser les caractéristiques au niveau national, régional ou local, pour définir la mission particulière d'intérêt général d'un service social et pour en déterminer les modalités d'efficacité et d'organisation ?*

C'est la structure institutionnelle de chaque Etat qui doit décliner les niveaux de compétence habilités en fonction des domaines intégrés dans le cadre des SSIG. La Belgique, à cet égard, a défini les compétences de chaque niveau institutionnel (fédéral, communautaire et régional). Il appartiendra à ces différents niveaux d'exercer leur compétence en matière de SSIG.

Il existe une diversité de mécanismes d'agrément; les autorités publiques choisissent le moyen le plus approprié pour mettre en œuvre l'intérêt général dans leur sphère de compétence.

Le principe de l'agrément sera décliné en critères d'agrément d'opérateurs au niveau local/régional donnant lieu par exemple :

- à des possibilités de subsidiation, ou de financement particulier,
- à la possibilité d'intervenir sur des marchés concurrentiels sans devoir satisfaire à l'ensemble des obligations incombant aux entreprises marchandes dans la mesure où leur finalité est différente (cf. caractéristique du but non lucratif).

Ex : une action de formation par le travail dans le secteur de l'HORECA, qui permet à des stagiaires en formation professionnelle de suivre une partie pratique de la formation et donc d'acquérir une expérience en situation réelle de travail (buffet de traiteur, cuisine ou service en salle d'un restaurant). C'est le cas des organismes d'insertion socioprofessionnelle.

Ex : une action de mise au travail à durée déterminée de chômeurs sous contrat particulier (programme de résorption du chômage) dans le secteur du bâtiment qui leur permet d'acquérir une expérience pratique en réalisant de vrais chantiers.

10. *L'attribution d'un mandat précis pour l'accomplissement d'une mission particulière d'intérêt général d'un service social a-t-elle posé des problèmes dans le passé ?*

#### **Champ 4 – Utilisation des caractéristiques au niveau de l'UE**

11. *Veillez indiquer comment (par exemple, de manière contraignante ou non), à votre avis, les caractéristiques d'organisation pourraient/devraient être utilisées au niveau de l'UE (par exemple, liste de contrôle agréée) de manière à vérifier si les règles communautaires applicables à un service social particulier sont respectées ?*

Le principe de subsidiarité doit être respecté afin de veiller au respect des pratiques spécifiques aux SSIG et de respecter le choix politique des Etats membres.

Voir la réponse aux questions 2, 3, 4, 5 et 6. Etant donné que les caractéristiques organisationnelles pour les SSIG ne sont manifestement pas exclusives, elles ne peuvent certainement pas servir dans leur forme actuelle d'obligation ou de liste de contrôle. Une liste de contrôle n'est de toute manière pas compatible avec le principe de subsidiarité appliqué aux services d'intérêt général.

## Champ 5 – Expériences dans l'application du droit communautaire

*La Communication et son annexe contribuent à une clarification plus poussée des conditions d'application aux services sociaux des règles et principes communautaires, notamment dans les domaines suivants:*

- *Marchés publics*
  - *Partenariats public-privé*
  - *Libre fourniture de biens et prestation de services et liberté d'établissement*
  - *Aide d'Etat*
12. *Veillez indiquer si des difficultés se produisent encore ou risquent de se produire et, dans ce cas, dans quels domaines juridiques et pour quel type de services sociaux.*
13. *Veillez donner des exemples et des expériences concrets illustrant ces difficultés.*
14. *Veillez donner un aperçu du débat dans votre pays/organisation sur la manière souhaitable de résoudre ces difficultés (par exemple, clarification des règles de non-applicabilité de l'aide d'Etat à différents services sociaux d'intérêt général).*

Il est souvent demandé à certains services de se constituer en ASBL pour être dans les conditions d'octroi de subventions.

Les dispositifs européens ne prennent en compte que la nature de l'activité exercée et non le statut de l'opérateur (arrêts Pavel Pavlov, Ambulanz Glöckner, Höfner et Else). Cette approche fait abstraction d'éléments tels que le fait de ne pas poursuivre un but de lucre ou la démocratie interne liés aux statuts et au fonctionnement de nombreux services sociaux agréés comme, par exemple, les mutualités.

La Communication incite les EM à clarifier leur législation en matière de SSIG, si elle n'est pas suffisamment explicite. Il apparaît nécessaire aujourd'hui dans certains domaines de compléter le cadre législatif. Pour ce qui concerne les mutualités, il nous semble que la législation actuelle correspond au prescrit de la Communication de la Commission.

En ce qui concerne la gestion de l'AO (assurance obligatoire), il y a un mandat de délégation. Pour ce qui a trait aux services complémentaires à caractère solidaire, ceux-ci devraient, à notre estime, être intégrés dans le champ de la protection sociale.

En ce qui concerne, par ailleurs, les aides d'Etat en rapport avec cette délégation, elles nous semblent proportionnées et en conséquence en conformité avec les règles communautaires.

Les services de l'assurance libre des travailleurs indépendants qui seront dès le 01-01-2008 intégrés dans la gestion de l'AO auraient pu susciter un questionnement explicatif de la Commission pour approfondir cette activité et le rôle de l'opérateur qui remplit cette mission d'intérêt général.

En ce domaine, une clarification est intervenue.

En ce qui concerne les PPS, la Commission a déjà fait savoir qu'un éclaircissement est indiqué pour la notion de contrats de concessions et les modalités de conclusion de ces contrats. De même, un éclaircissement s'avère particulièrement utile en ce qui concerne l'applicabilité des dispositions concernant les marchés publics aux PPS institutionnels. Ces points ne sont provisoirement pas approfondis dans les documents de la Commission européenne. Il faut à présent attendre les initiatives et précisions annoncées.

La politique de logement social en Flandre mérite ici une mention particulière. Suite à la réforme de l'Etat, le domaine de compétences "logement social" a été transféré aux entités régionales, ce qui a nécessité une répartition des dettes (autrefois nationales) du passé. Suite à une plainte anonyme, cette opération a été soumise à l'examen et à la critique de la Commission dans le cadre de ses compétences en matière d'aides étatiques. La Commission est ainsi rapidement arrivée à la conclusion que l'organisation de la politique flamande de logement social, à quelques détails minimes près, répond aux critères communautaires. Mais en raison de l'opiniâtreté de l'auteur de la plainte, la Commission ne peut clôturer son examen et se voit obligée de poser des questions et d'imposer des exigences supplémentaires, notamment en ce qui concerne l'organisation d'une comptabilité et d'un financement totalement distincts, même pour les aspects les plus marginaux et accessoires (exemple: location à un tiers d'un garage construit comme annexe d'un complexe d'appartements sociaux, après avoir constaté qu'aucun locataire social n'est intéressé, par exemple parce qu'il ne dispose pas d'un véhicule) Il en résulte un certain paradoxe entre, d'une part, l'affirmation que la qualification intrinsèque de ce qui relève de la politique de logement social fait partie des compétences de l'Etat membre et, d'autre part, la nécessité d'imposer des exigences somme toute très strictes, voire déraisonnables, en ce qui concerne les activités accessoires qui se situent dans le prolongement direct des objectifs du logement social.

## **Champ 6 – Régimes de sécurité sociale répondant aux critères définis dans la jurisprudence rendue dans l'affaire Poucet et Pistre**

15. *Veillez indiquer si les champs 2, 3 et 4 pourraient aussi avoir de l'intérêt au regard des régimes de sécurité sociale répondant aux critères définis dans la jurisprudence de l'affaire Poucet et Pistre.*

Dans l'arrêt Poucet et Pistre, la Cour de Justice a estimé que la notion d'entreprise au sens des articles 85 et 86 du Traité ne vise pas les organes chargés de la gestion des régimes de sécurité sociale. Les organes doivent accomplir une tâche purement sociale, exercer des activités basées sur le principe de solidarité et n'avoir aucun but lucratif. Dès lors, les règles en matière de concurrence ne sont pas applicables aux organes chargés de la gestion des régimes de sécurité sociale. Nous pensons que cette position doit être confirmée.

16. *Veillez indiquer s'il est nécessaire d'expliquer plus profondément et spécialement l'application des règles communautaires telles qu'elles sont énumérées au champ 5 à ces régimes de sécurité sociale.*

Pour les systèmes de sécurité sociale, il serait utile de confirmer le traitement dont ils bénéficient compte tenu de la jurisprudence, afin d'assurer une plus grande sécurité juridique pour les organismes qui les gèrent.

## **Champ 7 – Mesures futures au niveau de la Communauté**

17. *Quelles sont vos attentes quant aux mesures futures au niveau de la Communauté ?*

L'Etat belge estime que la sécurité juridique doit être le critère principal lors de la mise en oeuvre de propositions concrètes. La mesure dans laquelle la sécurité juridique des services sociaux (et de santé) sera accrue au terme de l'initiative annoncée de la Commission dépendra de la forme et du contenu de cette initiative. Par contre, il est certain que l'insécurité juridique pour tous les autres services d'intérêt général, qui ne sont pas qualifiés de services sociaux (ou de santé), augmentera.

Plusieurs options peuvent être envisagées, L'une d'elle serait d'adopter une directive cadre pour les SIEG et des directives par sous-secteur (santé, services sociaux, ...). Une autre possibilité est de prévoir des directives adaptées pour chaque secteur. Quel que soit le dispositif, l'intention est de maintenir un équilibre entre les droits sociaux fondamentaux reconnus par le Traité et les principes du Traité en matière de libre circulation et de concurrence.

En matière de SSIG, il nous semble nécessaire d'établir une articulation entre nature de l'activité et caractéristique organisationnelle de l'opérateur.

Enfin, nous souhaiterions apprendre de la Commission quelles initiatives similaires elle envisage dans un avenir (proche) pour d'autres catégories de services d'intérêt général.

Nous attendons une directive cadre sur les services sociaux qui reconnaisse la spécificité de ceux-ci, établisse l'équilibre entre les droits sociaux et les principes du marché intérieur et de la compétitivité et ne contrarie pas la capacité d'organisation des SSIG par l'autorité publique, notamment au moyen de:

- la prestation directe par l'Etat ou indirecte au travers d'un acteur public ou privé, d'un regroupement d'acteurs publics, ou d'un partenariat public privé,
- la délégation de la satisfaction d'un besoin collectif par un acte général et ou spécifique à certains opérateurs, notamment ceux dénués de buts lucratifs, le cas échéant en dérogeant à certaines règles régissant les marchés publics et les concessions,
- l'imposition par l'autorité publique de régimes d'autorisation et de contrôle sur la capacité réelle du prestataire d'accomplir sa mission d'intérêt général,
- la possibilité d'octroyer des droits exclusifs et spéciaux,
- la possibilité de modalités de financement permettant l'accomplissement effectif de la mission (subvention à la prestation ou au prestataire).

Conformément au Traité et en respectant pleinement le principe de la subsidiarité (exprimé par la particularité des systèmes nationaux), ce régime dérogatoire devrait répondre à trois conditions: être proportionnel (l'ampleur de la dérogation est fonction de ce qui est nécessaire pour satisfaire le besoin), être transparent (le fonctionnement de la dérogation peut à tout moment être justifié vis-à-vis du public) et être non discriminatoire (il ne peut faire de différences entre les citoyens de l'Union en fonction de leur nationalité).

*18. Si des mesures futures devaient être envisagées, notamment un échange intensifié d'informations, la méthode ouverte de coordination, des communications de la Commission, mais aussi une directive cadre sur les services sociaux, quel pourrait en être le contenu, mais aussi quels en seraient les avantages ou inconvénients ?*

- Visualiser et reconnaître le champ des SSIG
- Valoriser les opérateurs sans but lucratif et solidaire
- Renforcer la dimension sociale de l'Union européenne
- Enrichir les opérateurs SSIG et les EM par une diffusion d'informations, de pratiques d'expériences, d'activités innovantes, d'initiatives reproductibles développées au sein de l'UE
- Renforcer la sécurité juridique dans le secteur des SSIG par la définition de principes, de valeurs, de pratiques, etc.
- Assurer la continuité et le développement des activités sociales solidaires dans l'UE qui ont pour impact de renforcer la cohésion sociale
- Développer un champ spécifique d'évaluation des SSIG
- Permettre le développement des SSIG dans un espace sécurisé pour rencontrer les défis démographiques notamment

La méthode ouverte de coordination a déjà produit de bons résultats dans d'autres domaines et mérite certainement d'être envisagée si elle peut également procurer à terme la sécurité juridique nécessaire aux Etats membres et à leurs prestataires de services. L'inconvénient de cette méthode est son approche surtout globale/stratégique sans imposer concrètement l'application de règles juridiques, mais plutôt la formulation et la poursuite d'objectifs communs, 'peer pressure', mutual learning, et (pour autant que cela soit autorisé) 'naming and shaming' sur la base par exemple de classement d'Etats membres en fonction des 'benchmarks' quantifiés convenus. La méthode ouverte de coordination est donc certainement méritoire, et peut le cas échéant être envisagée pour les SSIG, mais il nous semble très peu réaliste qu'elle puisse/pourra offrir la sécurité juridique escomptée.

De même, un échange éventuel d'informations et même de "best practices" entre les Etats membres peut évidemment être utile et pourra éventuellement permettre de fixer une série de caractéristiques organisationnelles communes, voire de dresser une liste (probablement limitée) de SSIG communs à tous les Etats membres, mais il ne peut s'agir en fin de compte que d'une première étape pour réaliser la sécurité juridique recherchée pour les services d'intérêt général économique et non économique.

Comme il a déjà été précisé ci-dessus, la Flandre accorde une importance primordiale à une réglementation cadre pour tous les services d'intérêt général. Des communications ultérieures de la Commission ne pourront pas procurer la sécurité juridique nécessaire aux services d'intérêt général.

*19. Veuillez indiquer ce que vous attendez de la procédure de suivi et de dialogue sous la forme de rapports bisannuels comme l'a annoncé la Communication.*

Principalement, une clarification de l'impact du droit communautaire et de la jurisprudence et une sécurité juridique renforcée pour les SSIG.

