

Champ 1 - Description des services sociaux

1. *Veillez 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 de la jurisprudence rendue dans l'affaire Poucet et Pistre.*
2. *Si vous estimez que la description pourrait être améliorée ou qu'un autre service devait être ajouté, veuillez formuler des suggestions concrètes.*

Comme la communication 2006(516) sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) dans l'Union européenne se situe dans le contexte de la responsabilité partagée de la Communauté et des Etats membres à l'égard des services d'intérêt économique général, établis par l'article 16 du traité CE, la description des services sociaux ne porte que sur des services qui, aux yeux de la Commission, relèvent de l'intérêt économique général.

La CGFP ne partage pas ce point de vue. La distinction entre caractère économique et non économique reste floue et incertaine. Presque toute prestation d'intérêt général, même celle fournie à titre non lucratif ou bénévole représente une certaine valeur économique, sans pour autant devoir relever du droit de la concurrence. En outre, un même service peut être à la fois économique et non économique. De même, un service peut avoir un caractère économique, sans que, pour autant, le marché soit à même d'assurer un service dans la logique et d'après les principes régissant les services d'intérêt général.

Il en résulte des ambiguïtés et contradictions entre concurrence et SIG, dont le caractère économique ou non économique reste soumis aux interprétations et revirements juridiques de la Cour de Justice des Communautés européennes.

La CGFP n'ignore pas que les services d'intérêt général non économiques (SIGNE) ne sont pas cités en tant que tels dans les traités, ne sont pas régis par des règles communautaires spécifiques et ne sont pas soumis aux règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'État. Il est admis que partant les services non économiques d'intérêt général ne relèvent pas de la compétence de la Communauté, mais uniquement de celle des Etats membres

Les SIGNE(s), tout comme les SIEG, relèvent cependant d'une série d'objectifs de l'Union européenne (respect des droits fondamentaux, promotion du bien-être des citoyens, justice sociale, cohésion sociale, etc.), indispensables à la société. Il en résulte que l'Union, qui a des responsabilités en ce qui concerne la promotion du niveau, la qualité de vie et la cohésion sociale sur tout le territoire européen, a également certaines responsabilités par rapport aux instruments de mise en oeuvre des droits fondamentaux et de la cohésion sociale que sont les SIG ; elle doit donc pour le moins veiller à ce que ces SIG existent et soient accessibles, abordables et de bonne qualité pour tous.

Questionnaire « Services sociaux d'intérêt général »
Réponse de la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) – Luxembourg

La question n'est donc pas de savoir ce qui est économique ou non, mais de déterminer quels services tombent dans le champ d'application des règles de concurrence et quels services doivent, conformément au principe de subsidiarité, en être exemptés par les autorités publiques nationales, régionales ou locales.

En ce qui concerne le champ d'application de la communication sur les SSIG, la CGFP estime que ne devront pas seulement être exclus les services relevant d'un régime de sécurité social visé par l'arrêt Poucet et Pistre, mais également des SSIG qui, pour des raisons impérieuses d'intérêt général, ne tombent pas sous le champ d'application des règles de la concurrence, tels que les services fournis gratuitement, sans contre-partie directe ou indirecte, et/ou les services prestés à l'initiative de l'autorité publique des Etats membres en l'absence d'offre de services similaires sur le marché.

Pour ce qui est des SSIG tombant dans le champ d'application de l'article 16 du traité, la CGFP partage la description des caractéristiques des services sociaux d'intérêt général, telle qu'elle est proposée par la Communication sous avis; l'énumération des services sociaux est reprise de façon large et formulée de manière extensible, ce qui laisse suffisamment de marge pour tenir compte de développements futurs dans ce secteur.

Champ 2 – Pertinences des caractéristiques

3. Veuillez indiquer si les caractéristiques identifiées dans la communication sont pertinentes pour évaluer les spécificités des SSIG par rapport à d'autres SIG.

Les SSIG partagent dans leurs objectifs et finalités les grands principes communs à l'ensemble des SIG, notamment les principes d'universalité, d'accessibilité, de continuité, d'adaptabilité, de transparence et de participation .

La CGFP approuve le renvoi de la Communication au rôle particulier des services à la personne dans l'application des droits fondamentaux, ce qui met en exergue l'importance et la justification des services sociaux pour la sauvegarde des droits sociaux fondés sur le principe de solidarité et le respect de la dignité humaine.

5.-Des caractéristiques doivent-elles être ajoutées ?

Il y a lieu d'ajouter que les services sociaux visent à garantir la réalisation d'objectifs de politiques sociales relevant de la compétence et des devoirs des Etats membres, telles que la protection sociale, la satisfaction des besoins de base, l'éducation et l'emploi, ainsi que la solidarité dans l'intérêt des personnes vulnérables et dépendantes.

Questionnaire « Services sociaux d'intérêt général »

Réponse de la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) – Luxembourg

7.- *Comment ces caractéristiques pourraient-elles expliquer l'exclusion de certains services sociaux du champ d'application de la directive sur les services*

L'exclusion, à l'initiative du Parlement européen de certains services sociaux de la directive sur les services dans le marché intérieur a été l'élément révélateur des tensions pouvant exister entre l'application du droit du marché intérieur et l'exigence de régulation publique des structures d'offre des services sociaux. Les instruments de régulation mis en œuvre par les autorités publiques dans l'organisation des SSIG risquent d'être mises en cause par les règles communautaires en vue de faciliter l'établissement des opérateurs et la libre prestation de service.

Le Parlement a essayé de mettre fin à cette insécurité. La CGFP regrette que le Parlement se soit finalement limité à exclure de la directive « services dans le marché intérieur » uniquement le logement social, l'aide à l'enfance et l'aide aux personnes se trouvant 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. Des questions sur les modalités de mandatement des prestataires et la reconnaissance d'organisations sans but lucratif relevant de l'économie sociale restent posées.

Champ 3 – Utilisation des caractéristiques par les Etats membres

8.- *Veillez donner une définition de notion d'intérêt général.*

Pour la CGFP les services d'intérêt général sont des services définis comme tels par l'autorité publique nationale ou communale à partir, et en référence à une action sociale et civique, répondant à des besoins fondamentaux et jouant un rôle-clé dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale.

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.*

En vue d'un bon accomplissement de la mission sociale d'intérêt général, les raisons impérieuses d'intérêt général de ces services devraient être retenues par les Etats membres dans un acte officiel de mandatement manifestant l'accord entre l'autorité publique compétente d'un Etat membre et les prestataires qui leur confie la fourniture d'un SSIG et fixe leurs droits et devoirs.

Cet acte (sous forme d'un(e) législation, contrat, convention, décision etc.) devra préciser :

- la nature de la mission particulière d'intérêt général, les exigences qui y sont liées, et les obligations de service public qui en découlent, y compris les exigences tarifaires, les dispositions pour assurer la continuité du service et les mesures pour éviter d'éventuelles ruptures des prestations;
- les règles concernant la réalisation et le cas échéant la modification de l'acte officiel ;

Questionnaire « Services sociaux d'intérêt général »

Réponse de la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) – Luxembourg

- le régime d'autorisation et de qualification professionnelle requis ;
- les modes de financement et les paramètres sur la base desquels les aides et les compensations des charges liées à l'accomplissement de la mission particulière doivent être calculées ;
- modalités d'évaluation de l'exécution des SSIG.

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

11.- Veuillez indiquer comment les caractéristiques d'organisation pourraient être utilisées au niveau de l'UE de manière à vérifier si les règles communautaires applicables à un service social particulier sont respectées.

Selon la CGFP, pour éviter tout non-respect des règles communautaires de la part des Etats membres, les actes de mandatement dont question sub champ 3 ci-avant devront être notifiés à la Commission européenne qui, en cas d'erreur d'interprétation manifeste des règles du traité, pourra y opposer, arguments à l'appui, un droit de véto.

Champ 5 – Expériences dans l'application du droit communautaire

Il y a lieu de prime abord d'analyser l'impact sur les SSIG des règles du marché intérieur CE et règles concurrentielles.

Le Traité CE reconnaît aux États membres, la liberté de définir des missions d'intérêt général et d'établir les principes d'organisation qui en découlent pour les services destinés à les accomplir.

Toutefois, dans l'exercice de cette liberté (qui doit se faire dans la transparence, sans abuser de la notion d'intérêt général), les États membres doivent tenir compte du droit communautaire et sont tenus, par exemple, de respecter le principe de non-discrimination et le droit communautaire des marchés publics et des concessions lorsqu'ils organisent un service public, y compris un service social.

En outre, lorsqu'il s'agit de services économiques, la compatibilité de leurs modalités d'organisation avec d'autres domaines du droit communautaire (notamment la libre prestation des services, la liberté d'établissement, et le droit de la concurrence) doit également être assurée.

Suivant la jurisprudence communautaire la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social, à l'exception des régimes de sécurité sociale basés sur la solidarité, peuvent être considérés comme des activités économiques.

Il s'ensuit que les règles communautaires de concurrence et du marché intérieur, ainsi que le droit dérivé, s'appliquent de plus en plus aux services sociaux d'intérêt général, ce qui génère des incertitudes croissantes pour les autorités publiques, les fournisseurs de services et les destinataires.

Questionnaire « Services sociaux d'intérêt général »
Réponse de la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) – Luxembourg

Les objectifs et principes sous-jacents du cadre communautaire des services d'intérêt économique général reflètent une logique basée essentiellement sur des paramètres de performances économiques. Cette logique n'est pas celle des services sociaux d'intérêt général et elle n'est donc pas entièrement pertinente ou applicable sous cette forme à la réalité des services sociaux dans l'Union européenne. Tel est notamment le cas de la distinction entre services économiques et non économiques (voir sub champ 1 ci-avant), ainsi que de la primauté des critères de productivité et de rentabilité.

Dans la jurisprudence de la Cour européenne la notion d'activité économique est très extensive, alors qu'elle considère comme activité économique « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise indépendante du statut juridique de cette dernière ou de son mode de financement (arrêt Höfner et Else de 1991, arrêt Pavlov de 2000), et que cette notion est indifférente du caractère lucratif ou non de l'opérateur (arrêt Ambulanz Glöckner, 2001).

Il s'ensuit des ambiguïtés et contradictions entre concurrence et services d'intérêt général, dont le caractère économique ou non économique reste soumis aux interprétations et revirements juridiques de la Cour de Justice des Communautés européennes, ce qui:

- fragilise la situation de nombreux opérateurs de service public, notamment ceux intervenants dans le domaine social ou dans les secteurs non marchands ou exerçant leurs activités au niveau local;
- expose les opérateurs au risque de sanctions de la part de la Commission ou de la Cour de Justice européenne,
- inquiète les citoyens/consommateurs qui craignent la disparition de services publics et des "dégâts sociaux".

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

La CGFP renvoie à ses réflexions reprises sub champ 1, notamment au sujet de la responsabilité de l'Union en ce qui concerne les instruments de mise en oeuvre que constituent les SIGNE(s), y compris les régimes de sécurité sociale basés sur la solidarité, pour réaliser les objectifs de l'Union, tels que le bien-être des citoyens européens et la cohésion et la justice sociales.

Champ 7 – Mesures futures au niveau de la Communauté

Plutôt que de se pencher sur une distinction hasardeuse sur le caractère économique ou non économique d'un service d'intérêt général, il y a lieu de considérer la nature même du service, ses missions, ses objectifs.

Questionnaire « Services sociaux d'intérêt général »

Réponse de la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) – Luxembourg

Il se recommande, dès lors, de définir au niveau communautaire des références communes en matière de services d'intérêt général, les normes communes que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans une directive-cadre susceptible d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités.

En vertu du principe de subsidiarité, chaque État membre doit pouvoir définir, par un acte officiel à notifier, les types de services qui pour des raisons impérieuses d'intérêt général, ne tombent pas dans le champ d'application des règles de la concurrence et des aides de l'État.

Pour les autres services d'intérêt général, la directive-cadre et les lois sectorielles doivent clairement retenir la liberté des États membres ou des collectivités locales de définir les modes de gestion et de financement, les principes et limites de l'action de la Communauté, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs et des usagers, un socle minimum de missions et d'obligations de service public.

En ce qui concerne l'évaluation des services - afin que tous ceux à qui s'adressent les SIG s'identifient avec les démarches - il faudra que tous les acteurs, collectivités étatiques, régionales et communales, partenaires sociaux, organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. aient au niveau national, régional et local leur place aux côtés des régulateurs et des opérateurs dans le fonctionnement des services d'intérêt général et soient impliqués dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance et de l'application de normes de qualité.

Pour ce qui est des rapports bisannuels annoncés par la Commission européenne, celle-ci ne pourra échapper à la critique de regrouper en son sein les rôles de juge et partie et de se livrer à une auto-félicitation de la pertinence des règles qu'elle a établies plutôt qu'une auto-critique.

La CGFP se rallie donc à la demande de plusieurs organisations européennes de la société civile, soucieuses de la sauvegarde de SIG performants, de créer au niveau communautaire un observatoire des SIG composé de représentants politiques et de la société civile organisée.