



**Comité européen de liaison  
sur les Services d'intérêt général**  
**European Liaison Committee  
on Services of General Interest**  
**Europäisches Verbindungskomitee  
"Dienstleistungen von allgemeinem Interesse"**

Secrétariat / Secretariat / Sekretariat : RESEAUX SERVICES PUBLICS

E-mail : [celsig@celsig.org](mailto:celsig@celsig.org)

Site Web: [www.celsig.org](http://www.celsig.org)

16, avenue Boileau  
B-1040 BRUXELLES  
BELGIQUE  
Tél : + 32 2 739 15 30  
Fax : + 32 2 739 15 39

Bruxelles, le 12 janvier 2005

**Services sociaux d'intérêt général :**  
**Réponse au questionnaire du Comité européen de la protection sociale**

**Domaine 1. Vue d'ensemble des SIG sociaux nationaux**

Il n'appartient pas au CELSIG de se substituer aux Etats membres pour décrire la situation des services sociaux d'intérêt général. Cependant, il est fort probable que les réponses feront apparaître :

1. une grande diversité de situations selon les Etats, voire selon les régions, tant sur les rapports de ces services au marché que sur leur organisation, leur financement, leur fonctionnement et leur qualité.
2. que les inégalités (disparités) n'arrêtent pas, d'une manière générale, d'augmenter entre les couches les plus pauvres et les couches les plus riches des populations européennes, malgré les programmes de lutte contre l'exclusion et la pauvreté développés par l'Union et les Etats membres. On est donc en droit de se demander si les mécanismes du marché n'ont pas tendance à favoriser l'augmentation de ces disparités.

L'augmentation des disparités entraîne la croissance de la demande de services sociaux d'intérêt général. Leur rôle ne peut donc se limiter à la solidarité minimum envers les couches sociales les plus fragilisées mais doit être examiné du point de vue de la cohésion sociale et territoriale. Certains de ces services sociaux doivent donc s'adresser à toute la population comme les régimes de base de sécurité sociale, des retraites, des prestations aux personnes, etc. alors que d'autres services sont confrontés à une progression de l'exclusion et par conséquent à un processus de ciblage et d'adaptation des services offerts aux catégories de ménages bénéficiaires.

3. que les disparités augmentent également entre les régions les plus riches de l'Union et les régions les plus pauvres, notamment du fait de l'élargissement récent de l'Union. Le financement des régimes sociaux de base et des services sociaux d'intérêt général doit donc être examiné selon des objectifs et des principes nouveaux. Les fonds structurels essentiellement tournés vers la compétitivité des économies n'y suffiront pas. La question de la fiscalité et des prélèvements obligatoires doit faire l'objet de politiques tendant à casser le dumping fiscal qui a tendance à s'instaurer au sein de l'Union. Plutôt qu'un dumping destructeur, c'est vers un minimum d'harmonisation qu'il faut se diriger. Le projet de Directive services, actuellement en cours d'examen par le Conseil et le Parlement, devrait de ce point de vue faire l'objet d'un examen très attentif, afin que des principes tel que le "principe du pays d'origine" ne favorisent pas le dumping social et fiscal et ne réduisent la qualité des services fournis.

**Domaine 2. Définitions des services sociaux d'intérêt général (SSIG)**

La notion de services sociaux d'intérêt général est apparue dans le cadre du débat sur le Livre vert sur les S.I.G. dans l'Union européenne. et développée dans le livre blanc en réponse à l'intérêt manifesté par les opérateurs de services sociaux à la question de l'avenir des services d'intérêt général dans l'Union européenne et à l'insécurité juridique croissante. Il revient bien entendu aux Etats membres de la décliner au niveau national.

Cependant, la Conférence des 28 et 29 juin 2004 a abordé, au-delà des principes généraux applicables à tous les SIG (universalité, accessibilité, continuité, qualité, participation des utilisateurs, prix abordables,

transparence), un certain nombre de spécificités des SSIG (cf. la note “Thèmes clés à prendre en compte et à examiner de manière plus approfondie ” issue de cette conférence).

Mais sans doute bien plus que pour les SIEG de réseaux, l’apport spécifique des SSIG repose sur un lien et des rapports particuliers aux droits fondamentaux individuels et collectifs. Ces services touchent directement la personne (l’individu), ils sont, à la fois, spécifiques à cette personne et, de ce fait, sont souvent adaptés à chaque individu en particulier et collectifs car ils reposent sur des solidarités intergénérationnelles et géographiques. La tarification n’est pas toujours ou directement fonction du coût du service ni de la loi de l’offre et de la demande. L’offre est solvabilisée et régulée par les pouvoirs publics afin de garantir une réponse harmonieuse sur tout le territoire considéré en fonction de la demande. Sans ces solidarités (sans ce financement collectif notamment), ils ne pourraient pas être fournis et répondre aux besoins de chacun. En ce sens, ils vont au-delà du caractère collectif (effet de club, effet d’échelle ...) des services d’intérêt général.

De surcroît, ils touchent très souvent à l’intégrité physique et morale de chaque personne. Ils relèvent de la dignité de chacun d’entre nous, donc de nous tous. Ils répondent au droit à la vie dans la dignité pour chaque individu ainsi que le définissent les articles de la Charte des droits fondamentaux de l’Union intégrés dans le Traité constitutionnel.

Dans tous les Etats membres, ces services, sont, pour une grande partie d’entre eux, fournis par des organismes (associations, mutuelles, coopératives) de solidarité d’origine extrêmement variée (caritatives, solidarité, religieuses, des pouvoirs publics, fondations, etc.). Ces organismes offrent des services dans un éventail extrêmement vaste : maisons de retraite, établissements pour personnes handicapées, atteintes de maladies dégénérantes ou de personnes en perte d’autonomie, organismes de logement social, organismes de protection de la jeunesse, d’action sociale et éducative, centres d’hébergement de personnes en danger, d’enfants maltraités, de réinsertion sociale, crèches, halte-garderies, centres de santé, centres sociaux, établissements de soins privés à but non-lucratif, services d’aide à la personne et à domicile, à la vie familiale, services de personnes en situation d’exclusion sociale ou sans domicile, réfugiés et demandeurs d’asile, services d’infirmières et d’aide-soignantes, d’aides ménagères, d’auxiliaires de vie, de tourisme social, etc.

Ces organismes et associations jouent un rôle très original et spécifique dans nos sociétés, qu’aucune entreprise privée ne fait dans ses activités normales :

- ils sont révélateurs d’une demande sociale constamment évolutive et qui, parfois, a du mal à émerger car elle touche les personnes les plus vulnérables ou exclues ; ils jouent un rôle de vigie ;
- ils sont créateurs ou re-créateurs de lien social, notamment par ce rôle de vigie et parce qu’en associant les personnes et les familles à l’action publique, ils privilégient la notion de lien et de rapport humain ; ils construisent un système de partage des savoirs et des expériences entre personnes de tous milieux sociaux, bénévoles, salariés, usagers car ils répondent à des motivations personnelles ne reposant pas sur la recherche du profit ;
- ils sont générateurs de mobilisation et de solidarité citoyenne car ils s’appuient, à des degrés divers, sur le bénévolat et des engagements qui vont au-delà de la contribution fiscale ou le don d’argent ; elles participent à la vie de la cité, à la *res publica*.
- ils exercent des activités en faisant prévaloir la primauté de la personne, dans ses droits, son intégrité physique et morale, sa dignité.

### **Domaine 3. Expérience en matière de marché intérieur CE ou de règles concurrentielles**

Les principes généraux du Traité, ainsi que le droit dérivé en la matière, s’appliquent aux services sociaux d’intérêt général. Les règles relatives au marché intérieur s’appliquent à une grande partie d’entre eux. N’en sont exclus, dans une certaine mesure, que les régimes de base de protection sociale. De même, la jurisprudence touche de plus en plus l’ensemble des SSIG

en particulier :

- le droit de la concurrence (contrôle des aides d’Etat en particulier) ;
- les règles relatives à la libre-circulation des personnes, des services et des capitaux (libre prestation des services, droit d’établissement) ;
- les directives “marchés publics” ou le projet de directive “services dans le marché intérieur”, concernent l’ensemble des SSIG.

L’article 86, s’applique à la plupart des SSIG. Dans le Livre blanc sur les SIG, la Commission affirme : “il résulte qu’en vertu du Traité CE, et sous réserve des conditions fixées à l’article 86 paragraphe 2, l’accomplissement effectif d’une mission d’intérêt général prévaut en cas de tension sur l’application des règles

du Traité”. Cette affirmation, qui s’applique à l’ensemble des SIG, donc à tous les SSIG, devrait être explicitement inscrite dans le droit dérivé.

Les SSIG devraient être exemptés de la notification des aides de l’article 87, comme le prévoit le projet de décision sur les aides d’Etat accordées aux hôpitaux et organismes de logement social. Leur financement doit être déclaré conforme au traité, les conditions du marché ne permettant pas, dans la quasi-totalité des cas, de répondre à la demande sociale : leur fonctionnement comme la définition de leur qualité demandant, dans tous les cas, l’intervention de l’autorité publique.

Une telle approche pourrait faire l’objet de droit dérivé au titre de l’article 86 paragraphe 2 du Traité CE et à l’avenir de l’article III-122 du projet de Traité constitutionnel dès que celui-ci aura été ratifié. Elle éviterait d’entrer à nouveau dans la problématique stérile de la notion d’activité économique et d’activité non-économique. En effet, la Commission, à plusieurs reprises (communication DOC/00/25 du 20 septembre 2000 sur les SIG en Europe), a montré qu’il était impossible d’établir une liste faisant une séparation nette entre activité économique et activité non-économique pour les SIG. Ceci est encore plus vrai pour les SSIG qui couvrent une très grande gamme de services et sont fournis par des opérateurs à statuts divers dont grand nombre d’organismes privés à but non-lucratif, dépendant très souvent des pouvoirs publics pour leur fonctionnement.

Dans la jurisprudence de la Cour, la notion d’activité économique est très extensive puisqu’est considérée comme activité économique “toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise, indépendamment du statut juridique de cette dernière ou de son mode de financement” (arrêt Höfner et Else de 1991, arrêt Pavel Pavlov de 2000), et que cette notion est indifférente au caractère lucratif ou non de l’opérateur (CJCE. *Ambulanz Glöckner*.2001) et laisse les opérateurs, l’autorité publique comme les utilisateurs dans une grande incertitude juridique quant à la prestation fournie.

La proposition de Directive relative aux services dans le marché intérieur, présentée en janvier 2004, par la Commission européenne, dont le champ d’application recouvre aussi les SSIG, cristallise aujourd’hui toutes les interrogations quant à l’avenir de ces services. La proposition de directive, qui vise le seul objectif de réaliser un véritable marché intérieur des services, ne prend pas en compte la spécificité des SIG en général ni, bien entendu, celle des SSIG en particulier. Les interrogations et difficultés nombreuses portent, notamment, sur :

1. la perspective générale de la directive, qui a une approche transversale (c’est une directive cadre) “marché intérieur” de reconnaissance mutuelle et renonce à toute harmonisation en particulier dans le domaine social.
2. le principe du pays d’origine, même s’il ne porte que sur la libre-prestation et exclut les contrats conclus par les consommateurs, peut poser des problèmes graves de qualité et de financement des services sociaux d’intérêt général dans les zones frontalières entre Etats membres, compte tenu des législations nationales qui peuvent être très différentes.
3. comment faut-il appréhender le système de guichet unique pour des prestations locales dont la responsabilité est locale ou régionale (principe de subsidiarité) afin de ne pas centraliser des procédures administratives, ce qui risque d’allonger les délais et de développer la bureaucratie ?
4. les opérateurs des SSIG sont soumis à des régimes d’autorisation préalables. Ces autorisations se justifient par des raisons d’intérêt général et la nécessité d’un contrôle *a priori* fondé sur le contrôle de la capacité de l’opérateur à mettre en oeuvre les obligations de service public, car les populations cibles sont très souvent en situation de fragilité et de vulnérabilité ; or, le projet de directive n’envisage que des contrôles *a posteriori* qui paraissent très inadaptés pour les SSIG.
5. le projet de directive prévoit que toute nouvelle disposition réglementaire devrait être notifiée par les Etats membres à la Commission européenne. Pour les SSIG qui relèvent des régimes de protection sociale qui sont de compétence nationale, il y a risque de tutelle de l’Union européenne sur ces régimes en violation du Traité comme du projet de Traité constitutionnel.

#### **Domaine 4. Prochaines étapes au niveau européen**

Le recours à la méthode ouverte de coordination est très insuffisant car les opérateurs de SSIG ont besoin de sécurité juridique pour fournir des prestations de qualité sans être sous le coup d’une jurisprudence fluctuante.

Le présent questionnaire prépare une communication de la Commission européenne sur les SSIG, annoncée pour la mi-2005 dans le Livre blanc sur les SIG. La Commission dans le Livre blanc confirme “l’existence d’une conception commune des services d’intérêt général dans l’Union européenne”.

Le CELSIG propose à nouveau de :

A. construire au niveau européen des références communes en matière de SIG, à travers l’énonciation de principes communs qui devraient faire l’objet de loi(s) – (cf article III-122 du projet de Traité constitutionnel, dont les institutions européennes peuvent anticiper la mise en oeuvre) ;

B. définir des normes communes aux SSIG, quant à leurs spécificités, leurs missions, leurs finalités, leur qualité, etc. ;

C. établir un diagnostic partagé sur les zones de tension existantes entre le droit communautaire et la mise en œuvre de ces services sociaux d'intérêt général, afin d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités ;

D. articuler le projet de directive sur les services dans le marché intérieur avec la problématique et le plan de travail découlant du Livre blanc sur les SIG, afin de lever, au bénéfice des SIG, les contradictions des deux textes, ce qui implique à ce stade d'exclure les SSIG (et les SIG) du champ d'application de la Directive services ;

E. plus spécifiquement :

- en matière d'aides d'Etat (paquet Monti) : exempter les SSIG de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne des aides publiques dont ils bénéficient ;
- faire en sorte que l'autorité publique ait le choix d'attribution directe ou de prestation directe (*in house*) pour les SSIG, sans passer par le système d'appel d'offre.

Le secrétariat du CELSIG,  
Jean-Claude Boual, Katherine Varin, Pierre Bauby et Laurent Ghekiere.