

Droits fondamentaux, protection sociale et intégration européenne

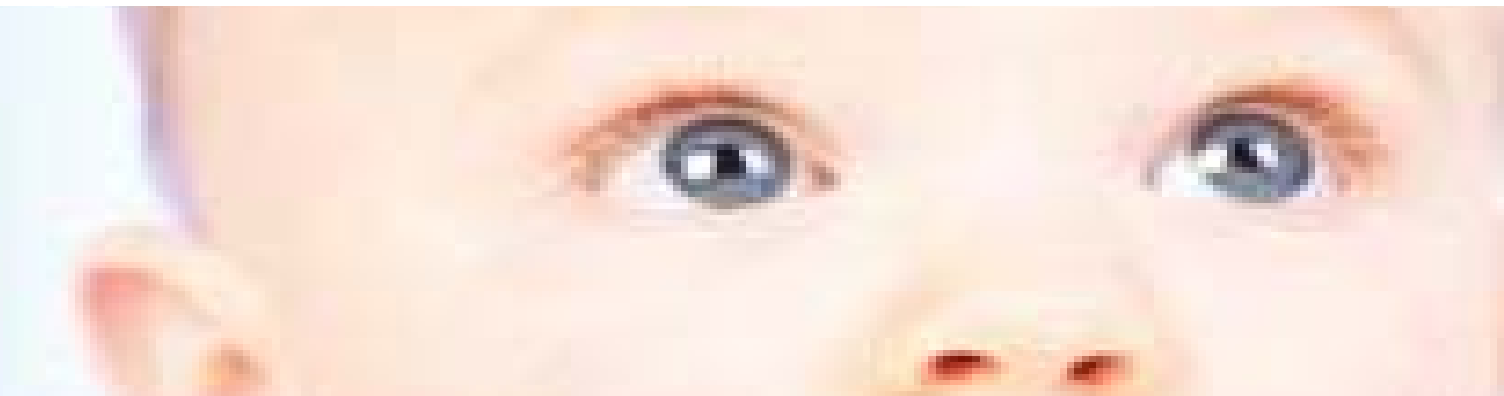
Quel cadre communautaire pour les services sociaux d'intérêt général ?

Conférence des acteurs de services sociaux d'intérêt général

Salle Pierre Laroque

Ministère de la Santé et des Solidarités

Le 30 mai 2006 à Paris



Droits fondamentaux, protection sociale et intégration européenne

Quel cadre communautaire pour les services sociaux d'intérêt général ?

**Actes de la conférence des acteurs de services sociaux
d'intérêt général
30 mai 2006
au Ministère de la Santé et des Solidarités**

- Centre Européen des Entreprises à participation publique (CEEP) France,
- FAPIL, un réseau au service de l'habitat pour tous,
- Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Assistance Privés à but non lucratif (FEHAP),
- Fédération Hospitalière de France (FHF),
- Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS),
- Fédération nationale des PACT ARIM,
- Fédération des Sociétés d'Économie Mixte (FN SEM),
- Mutualité Fonction Publique (MFP),
- Mutualité française,
- Mutualité sociale agricole (MSA),
- Mutuelle Générale de l'Éducation nationale (MGEN),
- Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS),
- Union Sociale pour l'habitat (USH),
- Uniopss

Sommaire

Allocution de bienvenue	5
<i>Philippe Bas, Ministre Délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux familles</i>	
Intérêt général et services sociaux	7
Des réseaux aux services sociaux	11
Les services d'intérêt général dans la construction européenne <i>Philippe Herzog, ancien Député européen, Président de Confrontations Europe</i>	
La communication sur les SSIG	19
Jérôme Vignon, Directeur à la DG Emploi-Affaires sociales Commission européenne	
Enjeux et perspectives européennes	31
Yves Cousquer, Président du CEEP-France Mathias Maucher, Observatoire pour le développement des services sociaux en Europe Anne Van Lancker, Députée européenne Anne Houtman, Directrice à la DG Marché intérieur et Services Stéphane Rodrigues, Maître de conférence en droit européen à la Sorbonne et avocat au barreau de Bruxelles	
Contribution au débat communautaire	51
La parole aux acteurs	53
Gérard Vincent, Délégué Général de la FHF Daniel Zielinski, Délégué Général de l'UNCCAS Nicolas GROS, journaliste à la revue Europolitique sociale Maurice Duranton, Président Général de la MFP Michel Hédouin, Administrateur de la FEHAP Jean-Michel Bloch-Lainé, Président de l'Uniopss Paul-Louis Marty, Délégué Général de l'Union Sociale pour l'Habitat	
Les options politiques	77
Laurent Ghekiere, Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat Roselyne Bachelot, Députée européenne Jean-Luc Bennahmias, Député européen Benoît Hamon, Député européen Bernard Lehideux, Député européen	
Le point de vue de la France au sein du Conseil	95
Jean-Jacques Tregoaat, Directeur Général de l'Action Sociale, Ministère de la santé et des solidarités	
Résolution des acteurs de services sociaux d'intérêt général	101
Nicole Maestracci, Présidente de la FNARS	
Conclusion	105
Joël Hasse Ferreira, Député européen, rapporteur du Parlement sur la communication sur les SSIG	

Allocution de bienvenue

Philippe Bas

Ministre Délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux familles

Mesdames et Messieurs,

Je suis tout particulièrement heureux d'accueillir cette rencontre, qui arrive à point nommé pour traiter d'une question très sensible : la reconnaissance de la spécificité du travail en santé et du travail social dans la prise en compte de l'économie des services au niveau de l'Union européenne. Vous avez eu, je le sais et je les ai partagées, quelques appréhensions légitimes sur l'élaboration de la directive sur les services. Ces appréhensions ont été prises en compte puisque, dès la première délibération du Parlement européen, la question de la spécificité des services sociaux et des services de santé a été tout à fait bien comprise. Et dans la phase préparatoire de la directive, celle-ci a pu être modifiée. Je voudrais saluer le travail que la Commission européenne a pu accomplir après la première délibération du Parlement européen puisque dès le mois de novembre, étaient exclus du champ de la directive les services de santé et qu'en février, les services sociaux dont une liste indicative a été donnée, ont été également exclus. La Commission, pour sa part, dans sa proposition du 4 avril, c'est donc tout récent, a exclu de la directive à la fois les services de santé et les services sociaux.

Je crois que nous pouvons nous réjouir ensemble de ces modifications. Je suis, en ce qui me concerne, très attaché à la reconnaissance de la particularité des services sociaux et de santé d'intérêt général. Je trouve que ce processus, qui a permis d'arriver à ce résultat, témoigne en faveur du fonctionnement de nos institutions européennes, qui ont permis effectivement de grands progrès dans le contenu du projet de texte tel qu'il avait été élaboré pendant plusieurs années par la Commission.

Cette journée de réflexion me paraît être une journée particulièrement utile parce qu'il ne suffit pas de dire que les services sociaux et de santé ne sont pas des services comme les autres, encore faut-il approfondir la réflexion sur leurs spécificités pour pouvoir en donner une définition qui soit reconnue, non seulement chez nous, mais dans les autres pays membres de l'Union.

Je suis heureux de la participation qui était annoncée pour cette journée : députés européens, responsables de fédérations d'établissements, magistrats européens. Vous êtes tous partie prenante à un titre ou à un autre de ce débat important et je me réjouis que vous soyez aujourd'hui tous réunis dans cette belle salle Laroque, qui porte un nom qui doit nous donner de l'inspiration, celui du père de notre Sécurité Sociale et je forme des vœux naturellement très chaleureux pour la réussite de vos échanges dont j'attends naturellement les conclusions avec beaucoup d'intérêt.

Je vous remercie.

Daniel Lenoir

Directeur Général de la Mutualité française

Merci Monsieur le Ministre d'avoir pris sur votre emploi du temps pour introduire ces travaux. Je souhaite et j'espère que nous serons à la hauteur des ambitions que vous avez formées. En tous cas, je pense que cela témoigne de l'engagement des pouvoirs publics nationaux pour que la construction de l'Europe, à laquelle nous sommes tous attachés, n'oublie pas cette dimension sociale et de solidarité. Mettre cette journée sous le signe de celui qui a donné son nom à notre système social est de bonne augure.

Merci beaucoup.

Intérêt général et services sociaux

Président de séance :
Daniel Lenoir
Directeur Général de la Mutualité française

Daniel Lenoir

Directeur Général de la Mutualité française

Les enjeux de cette journée sont connus de tous. Ils viennent dans une actualité particulièrement « chaude » puisque hier la position commune du conseil sur la directive « Services » a été adoptée. Le ministre vient de rappeler qu'un certain nombre de domaines avaient été exclus de cette directive, mais pour autant, on pourra voir comment les domaines qui ne sont pas exclus sont concernés par les débats de cette journée.

La première séquence fera intervenir Philippe Herzog, ancien Député européen, Président de Confrontations, qui va nous permettre de revenir sur les concepts généraux de cette notion d'intérêt général et peut-être nous interpellera sur notre capacité à rendre plus européens des concepts qui sont très inscrits dans la tradition française mais qu'on a parfois du mal à traduire dans d'autres langues.

Et ensuite, Jérôme Vignon, Directeur en charge de l'intégration sociale à la Direction Générale « Emploi-Affaires sociales et Égalité des Chances » pourra donner le point de vue de la Commission, au sein de laquelle il travaille depuis longtemps, chacun le sait, sur ces questions.

Des réseaux aux services sociaux

Les services d'intérêt général dans la construction européenne

Philippe Herzog

ancien Député européen, Président de Confrontations Europe

Bonjour,

Cela me fait plaisir de me retrouver devant un certain nombre d'entre vous que je connais déjà. Et vous me permettrez de dire un mot particulier d'amitiés à Jérôme Vignon et à Anne van Lancker, avec qui j'ai beaucoup travaillé au long de la dernière décennie.

La révolution des services

Il me revient donc de placer notre échange d'aujourd'hui dans le contexte plus général du développement de l'économie des services, et en particulier des services d'intérêt général (SIG).

Nous devons bien prendre conscience de la révolution des services. Il y a une énorme mutation et croissance de ces activités liée à des facteurs à la fois techniques, économiques et sociaux. La révolution informationnelle a réduit massivement les coûts de transactions et les coûts d'information : les conséquences économiques sont immenses ; on a pu parler de nouvelle économie. Les services ont une place tout à fait essentielle dans l'industrie. D'autre part on observe une mutation des sociétés avec l'allongement de l'espérance de vie, l'urbanisation, la redéfinition des protections et des solidarités qui appellent manifestement de vastes développements des activités de services et un renouvellement de nos façons de les concevoir.

Je voudrais m'attarder un peu sur la dimension économique du problème. Face à ces défis, on importe beaucoup les concepts qui ont servi pour la production matérielle, pour la production et pour l'échange des biens. C'est ainsi qu'un des débats théoriques qui a de grandes incidences pratiques est la spécificité des services. Est ce que les services peuvent être traités comme des produits ?

Beaucoup d'économistes, et en particulier d'idéologie ultra-libérale – je revendique le terme libéral mais critique ceux qui ont une conception unilatérale du libéralisme – banalisent la nature des services et veulent les traiter comme des produits.

Je pense qu'il est très important de comprendre que les services ont ceci de spécifique qu'ils font appel à un facteur humain, pas seulement dans la conception mais dans la mise en œuvre et la consommation des prestations. Le facteur humain se situe dans la relation qui va de pair avec la prestation. C'est si vrai que lorsqu'on veut échanger des services, la mobilité des personnes et des capitaux est nécessaire. Et d'ailleurs le commerce des services était quelque chose de très limité il y a encore 20-25 ans, en particulier à l'échelle internationale.

Depuis, il explose dans certains domaines comme la finance, l'information, les télécommunications. Des régulations sont à établir sur une terre vierge puisque les échanges de services n'existaient auparavant qu'à l'échelle locale, et de façon limitée, dans les espaces nationaux.

C'est plus lent dans des secteurs où les coûts fixes sont très élevés : il n'est pas si évident de vendre des services à l'échelle internationale dans le secteur de l'énergie. La logistique est un enjeu majeur puisqu'elle conditionne la distribution des produits : elle imbrique information, transport et distribution sur une échelle internationale, voire mondiale. L'échange international est difficile pour les services sociaux où la relation de personne à personne est très difficile à éliminer.

L'approche de l'Union européenne sur toutes ces questions n'en est qu'à ses débuts. On a peu discuté des raisons mêmes de la fabrication d'un marché intérieur et je pense qu'il faut y revenir aujourd'hui. On s'aperçoit que c'est difficile dans le domaine des services et ça patine. Il faut dire de nouveau « oui » 20 ans après, mais encore faut-il avoir des idées claires sur le type de législation, de régulation, voire de politique commune qui peut être nécessaire dans ces domaines. L'Union a commencé par essayer d'ouvrir les espaces nationaux. Mais on ne s'est pas bien posé des questions complexes comme celles de la compatibilité du marché avec le droit du travail et de la Sécurité sociale, du service public ou encore de la cohésion sociale et territoriale. Ces questions font l'objet de débats compliqués, pas seulement entre les champions du marché et les défenseurs du modèle social, mais aussi au travers des tensions entre les pays.

À travers des questions comme celle du plombier polonais ou celle de l'entreprise lettonne en Suède, on ne peut manquer de voir qu'il ne s'agit pas simplement d'un conflit entre le marché et le social. D'une certaine façon, c'est aussi le social contre le social, puisque les nouveaux pays membres qui veulent développer leurs emplois doivent pour cela accéder à nos marchés. Nous, qui sommes déjà chez eux et qui vendons des services car nous avons la puissance financière qui nous a permis d'investir à l'extérieur, nous voulons protéger nos salaires et nos statuts intérieurs, et empêcher les autres d'entrer. Cette question est complexe et je ne veux du tout pas la caricaturer. Je m'insurge contre ceux qui veulent infliger aux nouveaux pays membres et aux futurs, et je pense aux Balkans – les malheureux- de ne pouvoir entrer dans l'Union Européenne qu'à la condition d'une harmonisation sociale vers le haut. Ce serait ruiner leur économie. Ils attendront longtemps avant d'entrer et d'autres auraient attendu longtemps avant d'entrer si on imposait ces critères. On s'aperçoit que la défense du social est quelque chose d'ambigu et peut être nationaliste. En fait, nous avons à penser la dimension sociale dans une échelle plurinationale en entrant dans une recherche de cohérence, de compatibilité entre marché et droit social et en cherchant à partager entre les différents pays des options communes. À défaut, les conflits que j'évoquais ne sont pas seulement au présent mais aussi au futur. Il s'agit donc d'un sujet difficile que je voulais souligner.

Je pense qu'il est nécessaire pour ceux qui sont vraiment des Européens d'accepter l'objectif du grand marché, y compris celui des services.

Un grand marché peut être le socle de solidarités, de politiques communes, et d'efficacité économique, comme la fabrication d'un grand marché national a été historiquement la base de constitution de nations, avec leurs modèles sociaux et leurs solidarités. Ce pas, j'accepte de le franchir mais je dis aussitôt que fabriquer un grand marché, singulièrement dans les domaines de services, oblige à reposer les questions des biens publics et des solidarités que nous avons su construire à l'échelle nationale. Nous allons devoir les poser à l'échelle européenne, et même, dans une certaine mesure, à l'échelle mondiale dans certains domaines puisque le commerce mondial des services se développe. D'ailleurs, au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui n'est pas particulièrement mandatée pour faire de la régulation, les notions de biens publics mondiaux ne font pas l'objet de négociations mais sont perçues comme allant devenir des impératifs dans des domaines comme celui de l'eau. Les grands domaines environnementaux obligent à poser la question des biens publics à l'échelle mondiale.

Le cadre juridique européen

Pour paraphraser Chateaubriand en le déformant : en Europe, tout commence et tout finit non pas par des chansons mais par du droit. L'Europe est un espace où l'on traite les conflits par le droit. C'est une de ses grandes forces historiques mais aussi une de ses limites. Autant on a bien pensé le droit, autant on a peu pensé l'économie et la société que nous voulons partager entre Européens. La société du XXI^e siècle n'est pas celle du passé. Les questions sont réglées par le droit. Je viens de plaider pour qu'elles se développent également par l'économie et par les choix sociétaux.

Cela étant, parlons du droit, vous avez tous suivi les événements, et je souhaiterais développer deux points :

- la directive transversale (ex-Bolkestein) ;
- une législation ou une directive cadre sur les services d'intérêt général.

L'avancée du marché unique dans le domaine des services, contrairement à ce qui s'est dit en France l'année dernière, n'est pas du tout un raz-de-marée libéral car il y a bien des obstacles et cela avance lentement. Les résistances nationales, locales, régionales sont multiples avec des bonnes et des mauvaises raisons. On s'aperçoit qu'à l'échelle mondiale aussi, les négociations à l'OMC sont très lentes et difficiles. L'agenda de Doha a l'air de se rétrécir à une bataille sur l'agriculture, alors que la négociation sur la libéralisation des services patine complètement. Il ne faut donc pas crier à l'horreur de la marchandisation. Il y a une pression très forte, mais il y a des résistances aussi fortes. Le vrai problème est de trouver comment on combine, lorsque c'est nécessaire, la fabrication du marché avec le développement d'une dynamique de biens publics et de solidarités.

Voyant la lenteur de la fabrication du marché unique, M. Bolkestein (ancien Commissaire européen chargé du marché intérieur) a voulu attaquer par une directive transversale pour accélérer les choses. D'une certaine façon, c'était une rupture avec la méthode de Jacques Delors qui voulait procéder secteur par secteur et avec une certaine harmonisation des règles nationales pour pouvoir ouvrir les espaces nationaux. La logique Delors a prévalu dans les directives sectorielles malgré toutes leurs vicissitudes : n'oublions pas que nous avons déjà dans les directives en matière d'énergie ou de transport des notions de service universel, et de sécurité d'approvisionnement. Que cela marche est une autre question, mais ces notions sont déjà dans les textes.

L'approche sectorielle prévalait : pour accélérer les choses, M. Bolkestein a voulu passer de façon horizontale.

Première question : faut-il faire de l'horizontal et pas seulement du sectoriel ? Je le pense – et c'est aussi le point de la vue de la société civile organisée – comme la Confédération européenne des syndicats (CES) ou le Conseil des villes et régions d'Europe (CCRE). Très mobilisés sur ces dossiers, ils ne refusent pas le principe d'un texte horizontal mais ils en précisent les contenus. Un texte horizontal est acceptable, à condition qu'il ne reprenne pas le principe du pays d'origine, que les services d'intérêt économique général (SIEG) soient exclus du champ et que soit élaborée pour ceux-ci une directive horizontale spécifique. Cela étant, il faut reconnaître que la croissance des services et l'innovation nécessitent l'échange et que celui-ci est entravé par des protections nationales excessives. Voyons chez nous comme ailleurs les pouvoirs des ordres comme ceux des médecins ou des pharmaciens. La conscience qu'il peut y avoir des rentes de situation abusives a progressé et avec elle l'idée qu'il peut y avoir des ouvertures à consentir. Mais la société civile européenne ne les accepte qu'à la condition de bien traiter de questions comme le droit du travail, les SIEG, ou encore la liberté d'administration locale et régionale.

Dans ce contexte, saisi d'un texte penchant unilatéralement vers l'accélération de l'ouverture du marché des services, le Parlement européen a glissé vers la reconnaissance mais sous conditions des règles d'ordre public établies dans les espaces nationaux. Le Parlement a fait son travail – il est salué de manière générale et ceux qui ont dit non au référendum en France ne disent mot. Néanmoins j'ai été surpris des votes négatifs au Parlement européen de nos amis socialistes français : alors qu'avec le travail accompli par Évelyne Gebhardt, d'Anne Van Lancker et d'autres, nous avons là un compromis utile. Il est évidemment fragile, il faut donc le défendre et non pas le renverser. Ce compromis consiste à accepter que soient dans le champ les services juridiques, informatiques, logistiques, de distribution, qui sont des domaines qui conditionnent l'échange international, en particulier intra européens. Par contre, on a exclu ce qui conditionne les services d'intérêt économique général pour l'essentiel (logement social, santé, services à la petite enfance, personnes dans le besoin et même sociétés d'intérim, de sécurité privée, médias...).

On a écarté le principe du pays d'origine et retenu le principe du pays d'accueil mais en l'encadrant avec des exigences légitimes, disant que les règles d'ordre public intérieur doivent être justifiées (type santé, environnement...) et doivent respecter des principes de non-discrimination, de nécessité, de proportionnalité. Il faut encore clarifier ces notions mais comment nier que ce sont de bons principes communs ?

Le Parlement Européen a renforcé le principe voulant que le droit social et le droit du travail ne sont en général pas affectés, mais des précisions seront nécessaires, comme toujours après ces textes. En particulier, sur la notion de détachement des travailleurs. N'oublions pas qu'il n'y a pas d'échanges de services internationaux sans mobilité des personnes et sans mobilité des capitaux.

Au total, on a renversé les principes initiaux et obtenu, au niveau du Parlement européen, un bon compromis d'étape. La vigilance s'impose pour que le Conseil ne revienne pas en arrière. On ne peut pas penser qu'il est d'accord sur tout : une deuxième lecture sera nécessaire.

Cela dit, certaines questions fondamentales ne sont pour autant pas résolues. C'est un statu quo amélioré grâce aux dispositions en faveur de la liberté d'établissement, mais sans changements significatifs s'agissant des biens publics et de la mobilité des personnes. Celle-ci devrait faire l'objet de conventions sociales à l'échelle européenne. Ceci sera extrêmement difficile car l'UNICE ne veut pas négocier de telles conventions. La Confédération européenne des syndicats est pour. On peut se demander s'il ne faut pas agir plus pour un cadre législatif qui incite au développement de ces conventions.

La législation commune pour les SIEG

Nous aurions souhaité pouvoir travailler sur les deux pieds : la directive transversale, avec un autre contenu que celui du projet Bolkestein, et une législation pour les SIEG, marquant leur reconnaissance en droit positif. La spécificité des services qui sont à la fois des services marchands et des biens publics ou communs doit en effet être reconnue.

Un parallélisme était souhaitable. Nous ne l'avons pas obtenu mais nous devons agir pour l'obtenir, tout en sachant que le vote négatif sur le traité constitutionnel est un handicap considérable. Nous avons obtenu dans ce traité les bases juridiques nous permettant clairement de légiférer en matière de services d'intérêt général, avec la constitutionnalisation des droits fondamentaux et le pouvoir explicite de législation sur ce sujet.

Encore faut-il clarifier dans quel esprit. Il s'agit de reconnaître que dans la Communauté européenne, nous devons partager un marché mais aussi des solidarités et des biens communs. C'est donc une question politique emblématique en matière d'*affectio societatis*. Or, les traités actuels nous donnent un cadre bancal. Ils énoncent que le marché et la concurrence relèvent de la Communauté et les SIG des États seuls. Nous fabriquons donc un marché européen qui veut consacrer les 4 libertés économiques (libre circulation des marchandises et des capitaux, libre prestation de service et libre circulation des personnes), mais nous ne partageons pas des « biens communs ». Les traités renvoient à chaque espace national toute responsabilité en matière de service d'intérêt général (service public en France, public *utilities* en Angleterre ou encore *daseinvorsorgen* en Allemagne).

Nous avons certes des vues différentes sur les « biens publics », mais dans tous les pays, ils sont une composante du modèle social. Il y a toute une bataille autour de la question « Y a-t-il un modèle social européen ? » ; comme par hasard, ceux qui sont contre le fait d'avancer en matière de droit public européen considèrent que le modèle social est seulement national. A partir de là, on ne veut pas essayer de partager des notions de services d'intérêt général à l'échelle européenne. Les mots comptent beaucoup dans les batailles politiques.

Moi qui pense qu'il y a un modèle social européen et qu'il faut des perspectives communes pour les services d'intérêt général – sinon qu'est-ce qu'une communauté – je ne peux que constater que nous n'avons pas encore gagné la bataille symbolique et la conscience des populations sur ces questions.

Les traités renvoient tous à la définition du marché intérieur. Il n'y a eu aucun problème de coexistence entre services publics et marché commun. Les contradictions apparaissent après qu'on ait décidé de fabriquer un marché unique et non plus simplement commun. L'action pour traiter ces contradictions et faire droit à des notions de service d'intérêt général est toute récente. Elle a commencé il y a une dizaine d'années avec l'hypothèse d'une charte mais surtout en 2000, quand l'hypothèse d'une directive « cadre » a fait l'objet d'actions du côté français, belge, et de la société civile européenne. La Commission a freiné, elle freine encore tout en ayant accepté d'ouvrir le débat lors du Livre vert de 2002. À partir de là, elle a ouvert elle-même le débat sur la nécessité ou non d'une perspective commune en matière de services d'intérêt général.

Le Parlement européen a tergiversé mais il a su quand même réunir deux majorités successives en 2002 avec le rapport *Langen*, en 2004, avec mon rapport et une résolution demandant de légiférer sur les SIEG. Aujourd'hui, deux ans après un Livre blanc où la Commission européenne n'avait toujours pas tranché, le Parlement européen reprend le dossier avec le rapport *Rapkay*. Celui-ci semble assumer la continuité, ce qui ne veut pas dire que le Parlement européen réitérera, pour la troisième fois, sa demande de législation dans un contexte où nous sommes les uns et les autres affaiblis par le refus du traité constitutionnel.

Le contenu de ce que nous voulons doit être précisé. Et nous avons, y compris avec des amis dits de gauche, des différences importantes d'appréciation.

Que voulons-nous comme directive à cette étape ? On parle de directive-cadre et je souligne l'ambiguïté de cette notion. Au nom de la charte des droits fondamentaux qui inclut les services d'intérêt économique général, il s'agirait d'une directive cadre qui établit le principe de respect de ces droits dans tous les espaces nationaux et à l'échelle communautaire. Cette conception ne passe pas. D'une part nous avons refusé la constitution européenne ; d'autre part la société civile organisée elle-même – je pense notamment aux réseaux de villes et de régions, hyper-puissants sur ces chantiers ne veut pas d'une directive cadre qui imposerait des obligations de service public. Ils veulent préserver leur liberté d'administration locale et régionale.

Il y a beaucoup de gens contre un texte cadre d'où découleraient des obligations de service public d'une certaine façon définies par Bruxelles.

Je suis obligé, en tant que militant politique, de dire qu'il s'agit d'une perspective à long terme que je partage mais qu'elle n'est absolument pas mûre à court terme. Je plaide donc pour une étape qui est celle des résolutions du Parlement Européen *Langen* et *Herzog* de 2002-2004.

C'est une notion d'acte juridique en co-décision. Les mots « cadre » et « directive » font peur. Par contre une législation qui viserait, dans l'espace du marché et de la concurrence, à faire mieux respecter les libertés d'administration en matière de services d'intérêt général peut réunir une majorité. C'est l'idée d'un texte législatif qui va réduire la pression du marché et de la concurrence et l'encadrer pour mieux respecter les choix des services d'intérêt général au niveau local, régional et national. C'est n'est pas encore, malheureusement, une volonté commune de services d'intérêt général avec des objectifs européens, comme je le souhaite. J'avais commencé mon rapport parlementaire en 2004 en réclamant des services d'intérêt général européens : tollé général à droite comme à gauche chez mes collègues. Pourtant, nous avons besoin de SIG européens : Exemples : le fret transfrontière de marchandises, l'apprentissage des langues, certaines dimensions de l'éducation européenne et de la santé publique, devraient faire l'objet de services publics européens. Mais cet effort est refusé.

Nous pouvons par contre ambitionner une législation qui va permettre de délimiter la pression du marché de façon à faire droit au choix de services d'intérêt général à différents niveaux. Ce texte devrait clarifier les notions de « services d'intérêt général » et de « services d'intérêt économique général ». Sinon, ce sont la Cour de justice et la Commission européenne qui s'arrogent le droit par-dessus les démocraties européennes alors qu'elles n'en ont pas le mandat.

La clé de voûte du texte se trouve dans les principes communs à partager pour la définition des services économiques d'intérêt général. Principes communs mais non énoncé d'obligations. Par exemple dans les services sociaux et de santé, la nature du service pour la personne et la nature de l'opérateur qui agit au nom de la solidarité avec des bénévoles, mais qui est en même temps sur le marché, serait reconnue par delà les diversités nationales si des principes communs faisant droit à la solidarité étaient acceptés. De même des opérateurs à but prédominant non lucratif œuvrant avec une logique de participation relèveraient des principes de service économique d'intérêt général et seraient donc protégés. Alors qu'aujourd'hui l'incertitude juridique est générale. La définition démocratique des principes est donc très importante. Je le répète, des principes communs, non des obligations.

Il faudra clarifier aussi les dérogations aux règles de la concurrence, concernant la liberté d'organisation et le financement.

Il faut conforter la liberté d'organisation. Par exemple, les services intercommunaux peuvent être soumis aux règles des marchés publics et des appels d'offres, ce qui est ennuyeux. Les entreprises locales et les sociétés d'économie mixte sont soumises aux règles du droit commercial. Les associations caritatives et l'économie sociale en général aussi, ce qui est contestable.

La définition de la liberté d'organisation concernant les services d'intérêt économique général et notamment les services sociaux doit donc figurer dans le texte législatif.

Sur la question du financement des SIEG, nous avons obtenu un succès important avec le paquet Monti. La Commissaire chargée de la Concurrence, Mme Kroes, ne l'a pas remis en cause. Il n'y aura pas obligation de notification des aides d'État pour le logement social et pour les hôpitaux. Les seuils ont été doublés. En outre, dans le cas d'une obligation de notifi-

cation de l'aide, on peut avoir la bénédiction de la Commission à condition de respecter les règles énoncées dans l'Arrêt *Altmark*. De bonnes règles de transparence. Sauf la 4^{ème} règle de l'arrêt *Altmark*, qui n'est pas bonne – et toutes les villes et régions sont contres. Il s'agit, pour établir s'il y a excès d'aide publique, de comparer les coûts à ceux d'une entreprise commerciale bien gérée. Or, dans le secteur des services sociaux par exemple, il n'est pas question de se comparer à une entreprise commerciale bien gérée !

Voilà des questions à traiter dans un texte législatif sur les SIEG.

Au-delà de cette clarification juridique, je vais citer d'autres chantiers. La question des services publics en Europe ne s'arrête pas à la définition d'un cadre juridique. Il y a des grands chantiers comme la régulation des marchés dans les industries de réseaux. Par exemple dans le domaine des services de télécommunications, beaucoup refusent toute régulation. La commission entretient l'équivoque avec sa notion de *better regulation*. Ne confondons pas régulation et législation. Par exemple dans le cas de l'énergie, le marché ne fonctionne pas bien : voir les hausses de prix et les sous-investissements. Il faut une régulation pour le faire marcher avec une politique de concurrence faisant face à des situations d'oligopoles. Et des règles ne suffisent pas.

Autre chantier majeur : les services sociaux d'intérêt général (SSIG). Si vous vous battez pour une législation sectorielle spécifique, vous risquez de compromettre l'action pour la législation des services d'intérêt économique général. Réfléchissons donc ensemble à la bonne méthode d'action sur les deux fronts.

La question des partenariats public-privé (PPP) est également très importante. Dans beaucoup de cas, il faut déléguer le service public au secteur privé. Il n'y a aucune réglementation commune, or c'est un grand sujet d'avenir, très complexe, où nous avons une asymétrie d'informations entre les communes et les grands opérateurs privés. Soit on ne veut pas de partenariats public-privé – et c'est à mon avis un non-sens économique de les refuser a priori – soit on est pour, et il faut alors bâtir une capacité d'information et d'action des collectivités territoriales. La capacité d'organisation des services d'intérêt économique général par les collectivités territoriales est un grand sujet. L'Europe des biens publics ne se bâtit pas seulement par les États, elle se bâtit de plus en plus aux niveaux locaux et régionaux.

Autre chantier : les biens publics à l'échelle communautaire dans des domaines comme les transports ou la santé. Typiquement il y aurait besoin de politiques communes de santé publique. Mais nous n'en sommes pas là. La mobilité des personnes et des patients commence à peine. Les enjeux industriels ne sont pas perçus. Les problèmes graves du vieillissement exigeront de partager des solutions à l'échelle communautaire.

Toutes ces questions sont des questions d'avenir. Je voulais les citer puisque vous m'y avez incité. Ce sont des chantiers formidables et je suis absolument convaincu – et ce n'est pas qu'un optimisme volontariste –, que l'approche univoque de ces questions par le marché n'est pas irrésistible. On s'aperçoit que les notions de solidarités et de biens publics émergent dans la conscience comme des problèmes plurinationaux, européens et mondiaux. Mais il faudra du temps pour les faire mûrir. Qui n'agit pas ne gagne pas, et qui agit commence à marquer des points, ce que j'ai noté au passage pour quelques sujets de droit européen. Ce sont ces succès d'étape qui m'ont donné confiance et qui m'ont permis de saisir qu'il ne s'agit pas de batailles de résistance au marché mais des batailles beaucoup plus ambitieuses d'établissement de solidarités et de biens publics entre différentes nations partageant un marché.

Je vous remercie.

Daniel Lenoir

Directeur Général de la Mutualité française

Merci à Philippe Herzog pour ce propos introductif qui était bien à l'image de cette conférence, qui n'est pas une conférence pour la connaissance mais une conférence des acteurs. L'objectif de la matinée est de faire un état des lieux pour poser les enjeux.

C'est bien que vous nous ayez rappelé que la régulation européenne, plus encore que les régulations nationales, est fondée sur le droit, que ce que nous mettons en commun dans la Communauté ce ne sont pas uniquement les quatre libertés. Pour mettre en commun d'autres éléments et notamment ces notions d'intérêt général, il faut trouver les mots pour le dire dans une définition démocratique.

Il faut noter aujourd'hui que c'est probablement la première fois que 14 organisations françaises de quatre secteurs différents se retrouvent pour réfléchir ensemble et trouver les mots ensemble pour le dire au niveau européen.

Nous avons appris hier que la nouvelle proposition de directive dite Bolkestein a fait l'objet d'une position commune du Conseil. Il y a un mois, le 26 avril, la Commission publiait une *communication* sur les services sociaux d'intérêt général, dont je dois dire qu'elle a été plutôt bien reçue, notamment en France.

Jérôme Vignon va en poser l'essentiel et les cheminements. Je voudrais poser une question relative à ce qu'a dit Philippe Herzog sur l'approche transversale versus l'approche sectorielle et sur le fait qu'on ait exclu de la directive « services » un certain nombre de secteurs comme la santé ou le logement social. Le fait qu'on ait, en dehors de la directive, des règles d'intérêt général : tout cela est-il cohérent avec une approche transversale, ne risque-t-on pas de renforcer la complexité ?

La communication sur les SSIG

Jérôme Vignon

Directeur à la DG Emploi-Affaires sociales Commission européenne

De grâce, ne nous maillons pas nous-mêmes dans les débats entre une approche horizontale et les approches sectorielles ! Ces deux perspectives ne me semblent pas du tout antagonistes. Aujourd'hui, ce sont les acteurs des services sociaux d'intérêt général qui nous ont réunis et je cherche une approche pragmatique à partir de leurs demandes. Peut-être que les services sociaux d'intérêt économique général sont plutôt en avance dans la recherche d'un cadre d'organisation des services sociaux d'intérêt économique général qui ne serait pas déjà abordé par le traité et peut-être que leur position de franc-tireur est un atout dans cette recherche d'une pleine reconnaissance institutionnelle dans le droit fondamental et dans le droit dérivé par l'Union Européenne des services sociaux d'intérêt économique général.

Ce sera un peu mon approche pour décrire la *communication* sur les services sociaux d'intérêt général que la Commission a approuvé le 26 avril significativement comme un élément du « paquet » de la directive sur les services révisée, après avoir pris acte très positivement de l'important travail du Parlement européen sur cette directive.

Ce sont les acteurs des services sociaux qui nous ont invités à cette conférence et il faut souligner qu'il s'agit d'acteurs non-étatiques. C'est absolument capital en particulier dans le débat européen : la France, quand elle parle de services d'intérêt général ou de services publics est toujours soupçonnée de mettre en avant une conception dans laquelle l'État est organisateur mais aussi prestataire. Mais non, ici c'est un acteur qui nous invite à réfléchir, un partenaire qui en tant que tête chercheuse pilote, peut nous mener loin.

Il nous a déjà mené loin. Je regarde le chemin parcouru depuis la consultation du livre vert sur les SIG de 2003, qui avait révélé pour la première fois ce champ des acteurs des services sociaux d'intérêt général, y compris de santé. Dans les débats communautaires, on parlait alors beaucoup des services en réseau. C'étaient eux qui avaient donné lieu à des grandes batailles dans les années 90 sous la Commission *Santer* et d'abord sous *Jacques Delors*.

Puis, tout d'un coup, il y a eu la révélation de la présence de nombre d'organisations de services sociaux se réclamant d'une mission d'intérêt général. Mais à l'époque où ils se sont exprimés aussi vivement, c'était autour d'un débat sur la reconnaissance claire de leur caractère non économique. Ce qu'ils disaient le plus souvent dans les réponses au livre vert, c'est qu'il fallait clarifier cette distinction entre l'économique et le non-économique dans les traités. Sous-entendu, étant de nature non-économique puisque services sociaux, on avait droit d'office à une protection.

Le débat du livre vert était sur une perspective de préservation d'une singularité mais plutôt une forme d'exemption tous azimut par rapport au droit économique communautaire : concurrence et marché intérieur. La grande proposition de 2002-2003 était une sorte de « faisceau d'indices » dans lequel un certain nombre d'acteurs ici présents ont été très actifs. Puisqu'on n'arrivait pas à disposer d'une définition stable distinguant l'économique du non-économique, on proposait une approximation à travers ce faisceau d'indices qui devait s'y substituer pour obtenir l'exemption des règles de la concurrence et du marché intérieur.

Je caricature peut-être puisque, quand je rapproche cette vision de la déclaration que j'ai trouvée aujourd'hui pour cette conférence (*NDLR : la résolution commune adoptée par les 14 organisateurs*), je vois que les acteurs de services sociaux ne disent plus du tout cela. Ils reconnaissent d'une manière claire qu'ils appartiennent très largement au champ économique et que ce n'est pas la faute des néo-libéraux de Bruxelles. Je force un peu le trait mais ce sont les évolutions, déterminées par les États-membres eux-mêmes, vers des formes de concurrence régulée, vers des partenariats public-privés, vers la diversification recherchée délibérément par les acteurs au bénéfice des acteurs sociaux eux-mêmes qui conduisent la jurisprudence de la Cour – aussi bien du point de vue de la concurrence que du marché intérieur – à admettre comme service économique la plupart des services sociaux.

Ce n'est pas parce qu'on est un service social, de surcroît d'intérêt général, qu'on n'a pas une caractéristique économique et que du coup on ne tombe pas dans les règles de la concurrence et du marché intérieur. J'insiste sur cette évolution car elle témoigne d'une maturité des acteurs des services sociaux d'intérêt général qui permet au débat de s'engager.

À l'intérieur de la Commission européenne, étant notoirement social car j'appartiens à la direction de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, je suis toujours soupçonné de défendre, de protéger et de gérer le repli sur soi. On pense que je protège des privilèges, des droits exclusifs, des gens qui veulent rester entre eux. Pourtant, combien de fois des Néerlandais sont venus me dire : « comment pouvez-vous défendre des services sociaux alors qu'ils sont si souvent déficitaires et qu'il y a tant de problèmes sociaux aujourd'hui ? » Il y a quelque chose qui ne va pas. Au nom même de l'efficacité sociale des services sociaux, on me soupçonnait de défendre des vieilles lunes. Nous ne sommes plus sur ce terrain. Je peux donc, à armes égales, au regard de mes collègues de la concurrence et du marché intérieur leur dire que ce n'est pas de cela dont on discute.

On discute de ce que signifie effectivement pour un service social d'intérêt général d'être soumis aux règles de la concurrence et aux règles du marché intérieur énoncées dans le Traité. En particulier, on discute de ce que veut dire bénéficiaire de l'article 86.2 du traité ou des considérations relatives aux raisons impérieuses d'intérêt général. Au travers de ces dernières la jurisprudence ou directement le droit primaire du traité dit que lorsqu'il y a raison de l'intérêt général ou mandat pour accomplir une mission d'intérêt général, alors ceci prime sur l'application des règles de la concurrence et du marché intérieur.

Cela prime à proportion de ce qui est nécessaire. Et là, c'est tout l'enjeu d'une clarification du caractère d'intérêt général des services sociaux, que nous n'avons pas complètement opéré avec la *communication* sur les services sociaux. Il existe une sollicitude pour le caractère d'intérêt général qu'accomplissent les services sociaux, lorsqu'ils ont reçu cette mission d'intérêt général par les États qui les ont mandatés, mais il y a aussi une exigence de transparence, de proportionnalité, de non-discrimination. Trois grands principes dont ne sont pas dispensés les services sociaux, même s'ils ont reçu une mission d'intérêt général.

Ceci est sans doute mal compris de la part des opérateurs des services sociaux d'intérêt général. Le fait d'avoir un caractère social et d'intérêt général ne les place pas au-dessus des principes fondamentaux des traités communautaires.

La transparence signifie que j'ai reçu ma mission de manière claire de la part de quelqu'un qui me l'a donnée, une autorité publique qui est plus responsable que moi de l'intérêt général.

Proportionnalité : les droits exclusifs, les privilèges, les régimes d'autorisation qui protègent l'exercice de ma fonction ne vont pas au-delà de ce qui m'est nécessaire pour accomplir cette mission d'intérêt général.

Enfin, la non-discrimination rappelle le fait que nous sommes en Europe, c'est-à-dire que ces privilèges, ces droits exclusifs, ces régimes d'autorisation ne peuvent pas être rédigés de telle sorte qu'ils rendent a priori impossible la prestation venant d'un tiers étranger, que ce soit à travers la liberté de prestation de services ou à travers la liberté d'établissement. On est en Europe. Si c'est être libéral de dire qu'il faut accepter la non-discrimination au motif de la nationalité, je suis libéral. Le traité, dont on va célébrer le 50^{ème} anniversaire l'année prochaine, l'était dès le départ et comporte le principe de la non-discrimination.

Toute la difficulté commence ici : de quelle façon cette sollicitude exigeante va-t-elle s'exercer ? Grâce aux parlementaires européens – je suis un peu démagogue –, car ils ont corrigé le texte de la directive services qui avait été proposé par la Commission à laquelle j'appartiens. Ils m'ont corrigé et je le reconnais. Ils ont vu des choses que je n'avais pas vues et, en particulier, le fait que la sollicitude exigeante s'applique au travers de la charge de la preuve systématique par les États-membres, c'est-à-dire des notifications. Il existe une jurisprudence de la Cour qui a expliqué ce qu'est la transparence, la proportionnalité et la non-discrimination. Mesdames et Messieurs les États-membres, responsables de l'attribution des missions d'intérêt général, montrez-nous ! Notifiez systématiquement en quoi les conditions d'attribution de cette mission vérifient les principes de transparence, de proportionnalité et de non-discrimination. Au lieu d'une situation dans laquelle le cas par cas était privilégié, en cas de plainte (à justifier par le déposant : à lui de donner la charge de la preuve qu'il y a abus de l'utilisation de la notion d'intérêt général), la directive Services renversait totalement la situation d'une manière qui, en effet, pouvait paraître menaçante pour la liberté fondamentale de la part des États-membres d'organisation et de définition des services sociaux d'intérêt général.

Ceci est écarté mais il reste la situation de base car le traité s'applique aux services sociaux et d'intérêt économique général. Aujourd'hui, ils sont donc toujours à la merci de plaintes ou d'attaques au cas par cas de concurrents potentiels voulant entrer sur le marché économique et estimant que les privilèges, droits exclusifs et régimes d'autorisation qui les protègent, ne sont pas proportionnels, n'ont pas lieu d'être et constituent une entrave injustifiée. Telle est la situation actuelle.

Par rapport à cette situation, qui est de fait déséquilibrée et qui n'assure pas une prévisibilité absolue du développement des services sociaux d'intérêt économique général, qu'apporte la *communication* approuvée le 26 avril ? Je crois que cette *communication* remplit son mandat lorsqu'il s'agit de reconnaître la spécificité des services sociaux d'intérêt général. En revanche, elle ne le remplit pas quand sa mission est d'engager une approche systématique et non pas au cas par cas. Nous sommes toujours dans le cas par cas. Systématique signifierait qu'il y aurait des règles permettant aux États-membres d'anticiper, en sachant s'ils sont dans les clous ou pas.

Quelle est la philosophie du traité par rapport aux services d'intérêt général ? Je reviens sur quelques points importants pour comprendre l'économie de la *communication* et l'économie d'une initiative législative future. Le traité et la Cour disent : « *les États-membres ont la pleine liberté de définir les objectifs d'intérêt général qu'ils assignent aux services qualifiés pour remplir une mission* ». Ils ont la pleine liberté pour définir les principes d'organisation. En revanche, lorsqu'il s'agit des modalités d'application de ces principes, alors il y a obligation de vérification de la transparence, de la proportionnalité et de la non-discrimination. Une liberté n'est donc pas du tout totale mais elle est complète pour la définition des objectifs et des missions, pour la définition des principes. Ensuite, cela se complique pour la définition des modalités d'organisation. Et s'il y avait un jour soit une directive-cadre soit une initiative législative plus sectorielle, ce serait sur ce troisième point qu'elle porterait.

Ici, je suis peut-être en désaccord avec Philippe Herzog ; s'agissant de la définition des objectifs et du contenu des missions, le traité ne donne aucune capacité ni à la Cour ni à la Commission. Même les principes d'organisation que sont le partenariat public-privé ou la délégation ou le tiers payant, nous pouvons essayer d'avoir un langage commun mais le pouvoir de choix est entre les mains du pouvoir organisateur.

Encore faut-il qu'il y ait un pouvoir organisateur, ce qui n'est pas toujours clair dans tous les États-membres, puisque dans ceux où les services sociaux ont précédé l'État social, la relation entre le pouvoir d'État organisateur et les services sociaux est compliquée comme en Allemagne. Ce n'est pas le cas en France : les services sociaux ont précédé l'État mais l'État a été tellement puissant à un moment donné que la situation s'est clarifiée.

Je reviens donc à ce qu'apporte la *communication* de la Commission européenne : elle apporte un grand plus sur la question des caractères spécifiques des services sociaux. Elle définit le champ des services sociaux, pas le champ des services sociaux d'intérêt général, puisque l'intérêt général est défini par les États.

On ne pouvait définir que les services sociaux, susceptibles de recevoir une mission d'intérêt général de la part d'une autorité publique. Et ce champ est intéressant, dynamique. Certes il n'englobe pas la santé, mais il englobe tous les services financiers associés au fonctionnement de la protection sociale et tous les services aux personnes, aux familles, ce qu'on appelle communément les services sociaux. Il en donne une vision qui n'est pas paupériste comme certaines exceptions formulées par la Commission ou le Parlement pouvaient le laisser croire. Il dit bien la mission de ces services sociaux : la cohésion sociale, le pluralisme social, la mixité, la prévention.

Le social ne se limite pas à ceux qui sont dans le besoin mais a une dimension de ciment dans la société. C'est tout à fait majeur ! J'étais content de voir que les membres du Conseil économique et Social européen ont insisté pour que les services sociaux ne soient pas seulement les services des plus pauvres mais ceux de tous. Les services sociaux sont la base de la cohésion de la société.

C'est l'esprit de cette définition, qui peut nous emmener loin et qui porte en elle une vision moderne des services sociaux. Ce ne sont pas des services *balais* mais des éléments du tissu social, capital de la société.

Dans la reconnaissance des caractéristiques, tous les services d'intérêt général trouvent leur origine dans les droits fondamentaux. Ils garantissent l'accès effectif au droit fondamental mais ils garantissent aussi plus que d'autres le respect de la dignité et de l'intégrité des personnes. On peut vivre avec une interruption des transports en commun, on ne peut pas vivre avec une interruption des services aux personnes dépendantes, handicapées ou âgées. Il y a un lien aigu avec les droits fondamentaux, reconnaissance faite dans la *communication*.

Tout aussi important, la liste des caractéristiques d'organisation. Initialement, nous voulions les appeler critères, mais il y a eu des difficultés. Critère a un sens juridique dans un texte de la Commission, cela signifie que cela va s'appliquer dans la mise en œuvre du droit communautaire. Cela est apparu un peu audacieux. Cela a donc été remplacé par caractéristique. Il faut noter que ces six caractéristiques qui singularisent les services sociaux dans la grande famille des services sociaux d'intérêt économique général, touchent du doigt quelque chose d'extrêmement important pour les acteurs sociaux : on ne peut pas définir les services sociaux d'intérêt général uniquement à travers le produit qu'ils délivrent. Ils ont aussi des caractéristiques d'organisation, leur nature est liée à ce qu'ils font. Or le droit communautaire a du mal dans sa neutralité par rapport au statut. Dans le cas des services sociaux, le statut et l'opération sont liés et, pour nous, c'était ce que devaient dire ces caractéristiques. Pour ac-

complir ces missions d'intérêt général en tant que services sociaux, vu l'extrême spécificité des services rendus à la personne, leurs caractéristiques d'organisation étaient singulières. Il y en a six :

- Une première, qu'on nous a reprochée, fait allusion à l'origine ancienne, historique, culturelle de proximité de ces services. C'est une manière de rappeler que parfois ces services sociaux existaient avant l'État voire avant la démocratie. Ils sont donc enracinés dans des traditions locales fortes. Pour nous, c'est une façon d'avoir un considérant, dans une initiative législative ultérieure, qui reconnaît un héritage très ancien à la plupart des États-membres de la Commission européenne à l'égard des services sociaux.
- Viennent ensuite les cinq critères d'organisation, dont trois sont des critères qui visent l'organisation financière : être basé sur la solidarité, faire appel à des sociétés ou des associations à caractère non lucratif, nécessiter la présence d'un tiers-payant vu la relation singulière entre le prestataire et celui ou celle qui reçoit le service.
- Enfin, des caractéristiques qui visent la personnalisation des services rendus par les services sociaux : caractère intégré des différents aspects des services rendus à la personne, qui rend difficile l'établissement d'un cahier des charges précis car les besoins évoluent en fonction de la personne ; l'importance prise par les bénévoles dans la prestation elle-même. Ce qui est une façon de dire qu'à travers la prestation de services sociaux s'établit un lien de solidarité, un lien citoyen : on n'est pas seulement dans le marchand, même si on est dans l'économique.

La *communication* n'est pas très bonne dans le sens qu'elle ne résout pas la question de la sécurité. Elle laisse la porte ouverte à une approche au cas par cas, à des plaintes et, bien entendu, à la poursuite du rôle des juges. Mais, d'une part, bien que cela ait été réduit à la portion congrue pour différentes raisons, elle donne un aperçu pédagogique sur la manière dont s'applique aujourd'hui le droit communautaire, le droit de la concurrence, le droit du marché intérieur, la libre-prestation de services, la liberté d'établissement, le choix de délégation, le choix de faire ou pas le service à l'intérieur de l'organisation publique. J'ai entendu des parlementaires demandant si la Commission Européenne leur laissait encore la possibilité d'organiser eux-mêmes les cantines scolaires. Bien évidemment !

Si les responsables publics décident de confier le service à un tiers extérieur, non-public et c'est leur droit, ils doivent le faire selon les caractéristiques du marché public, s'ils sont dans certains seuils d'obligation.

Toutes ces choses qui font partie des connaissances élémentaires sont présentes, surtout dans les annexes à la *communication* et peuvent s'apparenter à une communication interprétative. J'ai néanmoins ressenti de ce débat depuis 3 ou 4 ans avec les acteurs sociaux qu'une partie de nos difficultés vient de malentendus, de mauvaises connaissances du cadre communautaire. Beaucoup peut être fait dans le cadre d'un dialogue, d'une connaissance mutuelle.

C'est la pointe finale de la *communication* qui ouvre, à partir d'aujourd'hui, un processus pour examiner si oui ou non, le mieux est de s'en tenir là où nous sommes ou si on serait mieux avec une initiative législative qui apporterait davantage de sécurité juridique. Mais pour parvenir à ces nœuds gordiens, on rentre dans un processus d'apprivoisement mutuel. La *communication* propose de chercher un langage commun entre les acteurs sociaux, les autorités publiques et les parlementaires et les acteurs européens au moins sur les services sociaux d'intérêt général. On cherchait à utiliser des mots mais on ne mettait pas la même réalité sur ces mots comme, par exemple, mandatement, régime d'autorisation, mission d'intérêt général, droits exclusifs. Dans le cas des services sociaux, que veulent dire ces mots exactement ? La consultation qui commence maintenant et dans laquelle j'espère que les services sociaux joueront un rôle aussi actif que celui qu'ils ont jusqu'à maintenant va poser quatre questions.

La première n'est pas nouvelle : Comment s'applique chez vous le cadre communautaire : concurrence, marchés intérieurs, droit des marchés publics, services sociaux d'intérêt économique général ? Maintenant que nous connaissons mieux les enjeux des services sociaux grâce à la directive Services, cette question devient plus pointue.

Les trois autres questions se rapportent aux caractéristiques spécifiques d'organisation des services sociaux économiques d'intérêt général. Sont-ce les bons ? Sont-ils bien exprimés et les modalités d'organisation vous sont-elles propres ? Cela est tout à fait capital. À la réflexion, en distinguant bien entre le logement social, les services rendus aux familles, aux personnes isolées, les services de prévention, en situation critique, les services dont la multitude explose sous nos yeux au travers de la diversification des services rendus aux personnes, avons-nous bien épuisé ce qui semble être une caractéristique singulière d'organisation ?

Deuxième question qui s'adresse au pouvoir organisateur mais aussi aux prestataires, aux acteurs : à votre avis, cela vous aiderait-il, pour respecter les critères de transparence, de proportionnalité et de non-discrimination, qui justifient les conditions particulières dans lesquelles vous fonctionnez, de vous référer à ces critères ? Privilégier ces critères permettrait-il de franchir ce pont très difficile entre les privilèges, les droits exclusifs et les régimes d'autorisation et la singularité des missions d'intérêt général des services sociaux, notamment sur le thème de la proportionnalité qui est le plus difficile ?

La troisième question est extrêmement audacieuse et je suis encore surpris que mes collègues m'aient autorisé à la poser. La Commission pourrait-elle bénéficier de l'utilisation de ces critères, quand il lui revient dans la vie courante d'instruire les plaintes à l'encontre de services sociaux d'intérêt général émises par d'autres prestataires qui s'estiment injustement exclus du fait de privilèges, droits exclusifs, régimes d'autorisation qui leur sont opposés ? Est-ce que dans l'instruction de ces dossiers, la Commission pourrait, dans l'application magistrale de l'article 86.2 et des raisons impérieuses d'intérêt général, s'inspirer de ces caractéristiques pour être plus juste dans son appréciation de la situation ? Avons-nous bien là un instrument, un langage commun symétrique, aussi bien pour ceux qui ont à appliquer le droit communautaire tel qu'il est que pour ceux qui le subissent (je suis ici négatif mais c'est en fait un cadre qui peut accroître le développement des services sociaux d'intérêt général) ?

Nous avons prévu aussi un rapport biannuel des études. Ce sont des outils de dialogue. Ce devrait être un moyen pour les acteurs de services sociaux de faire entendre leurs points de vue, de montrer comment la jurisprudence peut faire de belles choses comme être, dans d'autres cas, insuffisante.

On a estimé qu'une période d'intensification de la discussion était nécessaire, vu les extrêmes réserves contradictoires existant dans la variété des États-membres les plus attachés aux services sociaux d'intérêt général à l'égard de l'idée d'apporter un surcroît à la sécurité juridique avec un cadre législatif.

Pour nous, apporter un surcroît à la sécurité juridique est déjà un peu limitatif : nous voulons nous placer dans une perspective où les services sociaux d'intérêt général sont promis à un intense développement. Récemment, le Premier Ministre français a présenté un plan pour les personnes âgées dépendantes. Il a annoncé un chiffre très important de places supplémentaires dans les institutions qui accueillent ces personnes. J'ai entendu les commentaires des acteurs sociaux, alors qu'il annonçait une hausse du nombre de places, qui disaient que c'est quatre fois moins que le nécessaire. Qui va faire le reste ?

On est déjà à l'aube du développement considérable des services et ils ne pourront pas être tous assumés directement par la puissance publique. Dans ces conditions, même s'il n'y avait pas un cadre communautaire, il faudrait un cadre national plus fort ou, en tous cas, plus nova-

teur que celui qui existe aujourd'hui. Il ne faudrait pas seulement un cadre pour protéger mais aussi un cadre pour promouvoir, pour définir des critères de qualités, des critères qui manquent aujourd'hui et qui ne permettent pas d'investir, de former et de qualifier. Mais on est en Europe : cela ne peut donc être qu'un cadre européen.

Ce cadre européen doit porter, s'il existe, sur les modalités d'application des principes. Son but est de sécuriser a priori les pouvoirs organisateurs sur le fait que s'ils respectent un certain nombre de dispositions qui seraient précisées dans l'initiative législative, on suppose alors qu'il y a respect des principes de transparence, de proportionnalité et de non-discrimination. Ce serait l'équivalent de ce que fait imparfaitement la décision de la Commission en matière de concurrence pour donner suite à l'arrêt *Altmark*. Elle supprime l'obligation de toute forme de notification préalable des subventions attribuées à des opérateurs en les déclarant compatibles a priori avec le droit de la concurrence sans chercher à vérifier, dès lors qu'elles respectent un certain nombre de critères.

C'est la même chose que ferait une initiative législative dans les domaines des services sociaux d'intérêt général. Peut-être une directive-cadre... Mais attention : on fournirait avec cette directive-cadre une sécurité mais quel travail au niveau des États-membres ! Lisez la deuxième colonne de l'appel des acteurs sociaux dans lequel ils se tournent vers l'État. Elle est destinée aux États-membres et je m'adresse à mes collègues de l'administration nationale française : voyez-vous ce que vous devriez faire ? À quel exercice de transparence, à quel abandon de souveraineté vous devriez consentir ? Êtes-vous prêts à cela ? Et vous, services sociaux, qui pour une part, bénéficiez de cette obscurité, qui n'avez pas toujours l'obligation d'être clairs sur le choix de vos partenaires, sur la qualité de vos prestations, sur l'adéquation de vos subventions, êtes-vous bien d'accord pour vous lancer dans cette aventure qui vous obligerait à cette transparence et responsabilité et dont l'issue serait certainement un développement et un dynamisme incontestable ? »

Nous sommes de notre côté tout à fait ouverts. S'il y a cette balance entre responsabilité et sécurité, alors nous sommes sur la bonne voie.

Daniel Lenoir

Directeur Général de la Mutualité française

Merci de cet exposé tout à fait complet. Je retiens trois idées avant d'ouvrir le débat. Vous avez raison d'insister, et c'est le parti-pris des 14 organisations, sur l'idée que nous sommes bien dans une idée de service économique et universel par opposition à un service restreint. Vous avez parlé de l'approche paupériste : je la ferai volontiers mienne. Évidemment car nous sommes persuadés qu'il y a un intense développement devant nous, encore faut-il que ce développement se fasse dans le cadre d'une régulation tempérée.

La deuxième idée renvoie à la responsabilité des États. Est-ce parfois la crainte, le prétexte ou la mécompréhension des autorités nationales ? Toujours est-il que la question de la sécurité juridique pour les États se pose. C'est dans ce sens qu'un cadre est important. En revanche, je ne suis pas absolument convaincu sur la question de la séparation instituée dans la logique issue des différents débats entre les services sociaux et les services de santé... Est-ce qu'il ne faut pas, sur l'ensemble de ces services, avoir une approche transversale ?

Je laisse la salle réagir à ces deux interventions.

Hubert Allier

Directeur général de l'Uniopss

D'abord, je vous remercie pour la qualité de vos propos. Même si l'on s'intéresse à ces questions, cela reste parfois difficile à appréhender et vous avez clarifié un certain nombre de choses.

De vos propos, Philippe Herzog, j'ai retenu trois points importants pour nous.

- Vous avez dit : « ce n'est pas que le marché contre le social, c'est aussi le social contre le social ». Il est important pour nous de retenir ce point.
- Deuxièmement, vous avez dit qu'il y avait une contradiction entre l'établissement du marché unique et le renvoi dans certains cas aux législations nationales. Je pense que Daniel Lenoir vient de le dire.
- Le troisième point est qu'il y a nécessité – et ce n'est pas encore fait- d'établir à l'échelon européen la notion de bien public. Pour nous, cette notion est importante.

Sur fond de ces trois points relevés, deux questions qui se complètent :

- Comment mettre en œuvre le principe d'ouverture européenne des SSIG, du fait des spécificités de chaque État-membre ?
- Comment concilier la construction d'un marché interne et les objectifs de protection des personnes pouvant relever des SSIG ?

Bruno Gaurier

Conseil Français des Personnes Handicapées pour les questions européennes et COFACE et Handicap (Confédération des Familles ayant des personnes handicapées à bord)

Je voulais m'associer à ces félicitations pour ces deux somptueux exposés. Une simple suggestion : Monsieur Vignon a terminé en parlant d'ouverture plutôt que de se protéger, ce à quoi nous ne pouvons qu'adhérer. Je me permets de rapprocher la suggestion qu'il a faite en fin de parcours avec son excellent livre vert sur les solidarités intergénérationnelles. Vous avez posé le problème du développement d'un « énorme marché » qui débouche aussi sur le développement d'un marché de l'emploi. Et les ouvertures que vous avez proposées l'un et l'autre permettent d'envisager tout un champ de développement au niveau de l'emploi qui me paraît fondamental. Il n'y a pas seulement de l'emploi mais aussi de la formation à faire. Il y a là toute une série de chapitres à ouvrir à mon sens.

Marie-Hélène Gillig

Conseil des Entreprises de l'Économie Sociale (CEGES)

Merci de ces deux exposés. M. Vignon, vous avez ouvert une porte en parlant des caractéristiques des services sociaux d'intérêt général en disant qu'il faut aussi considérer leurs organisations et vous avez parlé d'une espèce de sortie de neutralité par rapport au statut. Ceci est-il un espoir pour une reprise de l'étude du statut de la mutualité à l'échelle européenne ?

Henri Jouve

Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole

Nous sommes tous interpellés par la complexité des perspectives concernant les SSIG. À la MSA, nous avons une mission de protection sociale et de Sécurité sociale. Mais effectivement, nous développons d'autres services sur des territoires de vie bien ciblés (services aux personnes, action sanitaire et sociale...). Au niveau européen, la tendance est-elle à la reconnaissance de cette pluralité de missions ou va-t-on vers une stricte séparation entre les activités de Sécurité sociale et les autres services sociaux d'intérêt général ?

Philippe Steck

Caisse Nationale des Allocations Familiales

Un grand merci aux deux somptueuses interventions et aux conclusions incisives et ramassées de Daniel Lenoir. Il s'agit d'un sujet complexe.

Je suis heureux d'entendre qu'on aborde ce dossier non pas en repli mais en avancée et donc en construction.

La question est de savoir si tout se construira effectivement à travers une législation ou à travers de la jurisprudence. Quitte à faire un peu de franco-français, je me suis toujours posé la question de savoir si on n'est pas dans le même processus français qui a glissé de la construction très longue de la notion de service public à la notion de service public industriel et commercial, qui ramassait deux choses. Au risque de caricaturer, ne peut-on pas comparer le SIG et le service social d'intérêt général et la manière dont on a glissé dans le droit public sur le service public industriel et commercial ? Je sais que c'est caricatural parce que les choses sont plus complexes au niveau européen.

Gérald Bogard

Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes

Je souhaitais demander à Philippe Herzog s'il pouvait développer cette notion de régulation qu'il a vraiment abordée de façon très courte.

Philippe Herzog

ancien député européen, Président de Confrontations Europe

Deux observations politiques très brèves : Jérôme Vignon et moi sommes très convergents mais nous avons une différence sur l'ambition de communautariser des objectifs sociétaux. Je pousse plus que lui dans le sens de compétences communautaires. Je partage son souci de réalisme, mais je ne m'enfermerai pas dans le réalisme des traités. D'une certaine façon, la stratégie de Lisbonne implique déjà d'aller au-delà des traités.

Nous avons un débat sur la question de légiférer ou pas sur les SIEG. Je suis sûr d'avoir fait avancer l'exigence de légiférer. Non pas pour communautariser dès maintenant des notions et objectifs de biens publics, mais parce qu'il est utile à ce stade d'avoir un deal : une sécurisation contre une exigence de transparence. Je trouve cette étape très intéressante, c'est celle-là qu'il faut jouer en matière de législation. Certains voudraient sauter cette phase-là et établir des règles de service public communes. Mon choix politique est plutôt : marquons un point à court terme avec une vision claire de notre objectif à long terme.

Il faudra travailler à une typologie des services si l'on veut construire des biens publics européens, car on ne pourra pas traiter tous les domaines de la même façon. Les industries de réseaux, les services sociaux d'intérêt général, les services informationnels et les services environnementaux seraient pour moi les grandes catégories à retenir. Travailler à des objectifs communs, c'est choisir l'ouverture dans la solidarité et non camper dans une bataille de camps retranchés nationaux. Si on arrive à définir des objectifs communs dans ces grands champs, on va franchir une étape. Par exemple vous pourriez essayer de mettre sur la table les objectifs de santé publique que vous considérez comme étant, d'ores et déjà, des questions d'intérêt commun. La mobilité des patients ou des personnes est importante et doit s'organiser en fonction d'objectifs communs de santé publique.

Autre aspect : dans les domaines de Sécurité sociale, les problèmes de mutualisation des risques sont fondamentaux, or les mutations sont mal réfléchies. De plus en plus, dans nos sociétés vieillissantes, et de croissance faible tendant vers zéro car la population de l'Europe va diminuer, la question de l'activation est fondamentale : plus d'emploi, d'éducation, d'activité, sinon c'est la régression. Aussi les mutualisations nationales anciennes en matière de Sécurité sociale sont minées. Nous sommes dans des contextes, et c'est aussi vrai pour la santé, où l'on renvoie les risques vers les individus. Il faut redéfinir les mutualisations et les bâtir dans l'espace communautaire. C'est crucial.

La circulation des personnes (patients, personnels) est un bon défi. C'est cette liberté qui induit aussi le problème de mutualisation. Sinon on aura les passagers clandestins, les profiteurs, et les exclus.

Les partenariats public-privé sont un enjeu d'avenir majeur. Comment réussir les délégations au privé ? La notion d'entreprise est elle-même à problématiser.

L'Europe du droit est bornée. Elle connaît les entreprises commerciales et les régaliennes. L'entre-deux n'existe pas. C'est une aberration ! Il est très difficile d'être à la fois une entreprise sur le marché et une entreprise porteuse de missions d'intérêt général. France Télécom a déjà basculé dans le marché, EDF basculera dans le marché. L'Europe va devoir réfléchir à son concept d'entreprise. Les traités sont trop courts.

Vous avez franchi une étape en refusant la coupure entre le social et l'économique. Félicitations : c'est un choix dont vous mesurerez de plus en plus l'importance. Vous êtes dans l'économique. Ce serait une folie de rester dans l'idéologie française qui prône la mise hors concurrence des services d'intérêt général. Vous êtes dans la concurrence, directement ou indirectement. Investissons donc la concurrence pour la modifier.

Les notions d'entreprises européennes qui à la fois sont sur le marché et portent des objectifs sociétaux doivent absolument être clarifiées.

Je termine par une référence philosophique très importante, à propos des droits fondamentaux. N'oubliez pas Emmanuel Levinas : « *mes droits sont des obligations pour les autres et réciproquement les droits d'autrui sont des obligations pour moi-même* ». Cela aussi, dans l'idéologie française, n'est pas passé. Cela renvoie à la question du social contre le social : l'angle éthique est perdu de vue. Ne cultivons pas la défense de nos statuts avec le prétexte du refus du marché, car ces statuts peuvent être tout simplement contre le droit des autres, comme je je l'ai montré à propos des nouveaux pays membres.

Jérôme Vignon

Directeur à la DG Emploi-Affaires sociales – Commission européenne

M. Allier place la barre très haut en se demandant s'il ne faudrait pas aller vers l'établissement de la notion de bien public à l'échelle européenne. Mon expérience de l'évolution des traités européens est que les aspects les plus fondamentaux n'ont cessé de s'enrichir, comme l'article 2 qui définit les grands objectifs. C'est une démarche inductive : quand un problème apparaît, souvent à partir d'une situation concrète et partielle, on en généralise la dimension, à l'occasion d'une réforme plus fondamentale. C'est ainsi que les questions de développement soutenable, de qualité de la cohésion sociale sont venues au sommet de la pyramide des traités mais pas a priori. C'est pourquoi je me méfie d'une approche fondamentale et je préfère partir de réalisations qui viennent du droit dérivé et remonter ensuite vers le plus fondamental.

Notre collègue de la Mutualité Sociale Agricole a donné en revanche un argument pour une vue globale, une directive-cadre. Je suis plutôt pour une approche qui colle aux spécificités de terrain. Il faudra surveiller les organisations qui ont à la fois des missions sociales financières mais sont aussi prestataires de services. Une fragmentation de l'espace juridique communautaire peut leur être préjudiciable. Il faut bien examiner cela pendant la réflexion que nous menons. C'est un thème qui intéresse beaucoup nos amis allemands.

La segmentation du social a déjà commencé, un peu à cause du Parlement européen qui a beaucoup insisté sur le domaine de la santé, qui est désormais un domaine singulier. Le débat au Parlement a montré qu'il y avait une sensibilité particulière au sein des services sociaux d'intérêt général pour la santé. De plus, il y a beaucoup d'arrêts de la Cour dans le domaine de la santé et la Commission a souhaité prendre une initiative singulière dans la santé. De fait, on a suivi, sur les services sociaux d'intérêt général, des approches qui tiennent compte de leur singularité : on n'a pas traité les transports comme l'énergie et l'énergie comme les télécommunications. Les problèmes d'économie d'échelle ne sont pas les mêmes sur ces secteurs. Je pense qu'il faut donc une approche sectorielle mais je reconnais l'objection de notre collègue de la Mutualité Sociale Agricole.

À propos de la mutualité, Marie Hélène Gillig a demandé très habilement si ce n'était pas le moment de revenir au plan européen avec un statut européen des mutuelles. C'est le moment car le grand schisme à l'intérieur du mouvement mutualiste semble s'être résorbé. Deux approches : belge et française. Le désaccord tenait sur qui pouvait être considéré comme mutualiste. Les Belges disaient « *on est les vrais mutualistes et vous avez des éléments marchands dans vos outils solidaristes* ». La Commission ne pouvait rien faire. Il y a maintenant une unité de vue autour d'un concept pur mutualiste, non fondé sur la sélection des risques a priori et vraiment sur la solidarité à l'égard de tous les associés mutualistes.

Il faut donc un État-membre pour porter le sujet, dans le cadre d'une présidence. Il existe à la Commission beaucoup de disponibilité pour un statut européen des mutuelles car il serait tout à fait justifié dans le cadre de grand marché intérieur des services, que les mutuelles puissent opérer de manière transnationale, les fonds de pension l'ayant obtenu. Mais il faut trouver un État-membre qui porte ce sujet : les Hollandais ont été capables de porter les fonds de pension et il faut un parrain pour cette initiative. Il y a de prochaines présidences qui pourraient être prêtes à cela.

La Coface et handicap nous a montré que même s'il n'y a pas encore d'initiative législative, en supposant qu'il n'y en ait pas tout de suite, on pouvait faire des choses. L'expérience m'a rendu attentif, il y a beaucoup de choses que l'on peut faire ! dans un processus qui optimiserait la méthode ouverte de coordination, qui fait partie des dispositifs pour apprendre à travailler ensemble et se doter d'un langage commun sur les services sociaux et en particulier les services aux personnes dépendantes ou avec un handicap. Je n'ai pas mentionné le problème de la qualité, qui a été longtemps un cheval de bataille des acteurs sociaux. Se donner au plan européen, même de manière volontaire non-législative, des indicateurs, des mesures de la qualité de la prestation auxquels on pourrait associer des mesures de qualification professionnelle, est absolument une voie à suivre. Un des grands problèmes de l'emploi dans les services sociaux auprès des personnes âgées dépendantes ou des personnes handicapées est que ces emplois qui exigent un savoir-faire et des compétences rarement mesurés et reconnus sont des emplois difficiles et peu payés. Si on veut développer vraiment ces services, il faut avancer à la fois sur la qualité, la reconnaissance des qualifications, l'ouverture des diplômes. Pourquoi ne pas le faire sur un plan européen comme vous l'avez proposé.

Je termine par une question que l'on n'a pas posée : je m'étonne que l'Union Sociale pour l'Habitat ne l'ait pas posée. Pourquoi ne ferait-on pas une expérience pilote ? Des Allemands l'ont proposé. Pourquoi ne pas essayer de vérifier que l'on peut établir des relations de trans-

parence, de proportionnalité, de non-discrimination permettant d'améliorer les conditions de prévisibilité et de développement de certains services sociaux en faisant un pas vers l'avant, dans certains pays ou dans certains secteurs ?

Daniel Lenoir

Directeur Général de la Mutualité française

Nous aurions souhaité pouvoir prolonger ce dialogue avec Philippe Herzog et Jérôme Vignon et leurs exposés somptueux.

Jérôme Vignon a bien compris que les organisations que nous sommes étaiés gênés par une approche trop sectorielle. Je voudrais l'inviter à réfléchir avec nous sur la question posée par Philippe Herzog relative à la mutualisation d'expériences.

Nous aurons l'occasion de prolonger ce débat y compris au travers des méthodes de consultation européenne qui nous y invitent. Merci encore à tous les deux.

Enjeux et perspectives européennes

Animateur :

- Yves Cousquer, Président du CEEP-France

Intervenants :

- Anne Van Lancker, Députée européenne, membre du PSE, de la Commission des Affaires Sociales
- Anne Houtman, Directrice à la DG Marché intérieur et Services
- Stéphane Rodrigues, Maître de conférences en droit européen à la Sorbonne et avocat au barreau de Bruxelles

Yves Cousquer

Président du CEEP-France

Notre table ronde porte sur les enjeux et les perspectives européennes. Elle va essayer peut-être d'apporter les réponses dont vous avez été frustrés pendant l'échange précédant, qui ouvrirait largement ces perspectives. Sans ajouter une introduction à ces multiples introductions, je donne tout de suite la parole au rapport introductif de Mathias Maucher.

Mathias Maucher

Observatoire pour le développement des services sociaux en Europe

Merci pour l'invitation et pour l'occasion qui m'a été donnée de vous présenter, sous forme d'un rapport introductif, les résultats d'une analyse qui a été effectuée il y a à peu près un an.

On m'a demandé de présenter un tour d'horizon de l'analyse des contributions des gouvernements de 25 États-membres au questionnaire du comité européen de protection sociale en vue de préparer cette communication sur les services sociaux et de santé d'intérêt général. Je crois que vous connaissez les grandes étapes de la réflexion européenne sur les services sociaux d'intérêt général de 1996 à ce jour, M. Herzog et M. Vignon viennent de les évoquer. En 2003, on a publié un livre vert sur les SIG. En 2004, on a publié un livre blanc, qui a consacré certains chapitres aux SSIG, intitulés « Reconnaître pleinement l'intérêt général dans les services sociaux de santé ». La Commission a estimé, et M. Vignon vient de le dire, qu'il sera utile de développer une approche systématique afin d'identifier et de reconnaître les particularités des services sociaux et de santé.

À cette fin, comme première partie, avec le soutien de la Commission européenne et de la Direction générale à laquelle appartient M. Vignon, nous avons organisé une conférence avec la Plate-forme européenne des Ong sociales et le Ministère des Affaires Familiales en Allemagne, en juin 2004, intitulée « les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne : leurs particularités, leurs performances et les conditions cadre pour leurs prestations ». C'était une possibilité pour la société civile de proposer ses opinions et ses attentes, ses craintes.

En deuxième partie, la Commission européenne avec le Comité de protection sociale a lancé une enquête. Elle a été menée fin 2004 – début 2005. La Commission vient de publier, le 26 avril dernier, sa *communication* sur les services sociaux. Elle constitue un très grand pas en avant. Néanmoins, je considère, comme les partenaires qui ont organisé cette conférence, que la plupart des enseignements et la majorité des positions données à l'époque par les 25 États-membres sont toujours valables.

Mon intervention aura un caractère descriptif. J'envisage de retracer les lignes principales à sous quatre angles dans une perspective comparative. Je crois que vous verrez de nouveau des points évoqués par Messieurs Herzog et Vignon.

1. définition des SSIG : notions et concepts.
2. les grandes évolutions dans le champ des SSIG en Europe
3. SSIG et modernisation de la protection sociale
4. caractéristiques particulières des SSIG

Nous aurons peut-être le temps d'une petite comparaison illustrative des réponses des gouvernements allemand et français.

Je vais maintenant me concentrer sur les deux premières parties de ce questionnaire. La première partie est intitulée : « Vue d'ensemble sur les SSIG dans l'union européenne ».

En ce qui concerne le cadre institutionnel, sans trop de surprises, on s'aperçoit qu'on a des différences considérables entre les différents États-membres (c'est vrai pour les systèmes de protection sociale en général (chômage, vieillesse...) mais également pour les mesures dans le champ de l'assurance sociale obligatoire, complémentaire, soins de santé longue durée, services à la personne, logement social, emploi). Cependant, un résultat que donne l'enquête est qu'il n'existe pas un concept de SSIG partagés dans les États-membres mais qui néanmoins ont des caractéristiques communes. Je veux vous donner quelques exemples :

- Première caractéristique : la mise en œuvre des droits individuels basés sur des droits sociaux fondamentaux. Pour les SSIG, nous appliquons également des standards de qualité, concernant par exemple la qualification du personnel, ou des normes techniques concernant les infrastructures. Ces standards et normes sont contrôlés par les autorités publiques dans tous les pays.
- Deuxième caractéristique : la réalisation des missions d'intérêt général en vue des principes directeurs comme par exemple l'accès aux services universels sans discrimination, la disponibilité du service (horaires d'ouverture, continuité...) ou l'accessibilité territoriale – par exemple dans des zones rurales – et, un troisième point pour la réalisation des missions d'intérêt général à un prix abordable. Ces missions sont définies en forme d'obligation de service public par les autorités publiques dans tous les pays.

Quelles sont les grandes tendances de développement des SSIG dans les États-membres ?

Tout d'abord, les SSIG traversent une période de changement et de mutation. Une grande tendance est que les autorités publiques fournissent de moins en moins de services. Désormais, les autorités publiques sont plutôt des instances de garantie, de régulation, de cofinancement, de contrôle des services. En contrepartie, la prestation de services est déléguée de plus en plus aux organisations privées sans but lucratif, au secteur de l'économie sociale, mais également aux entreprises lucratives et commerciales.

Deuxième développement, l'accent est mis sur l'efficacité et l'effectivité

Troisième élément central, les tendances à la décentralisation surtout du niveau national vers le régional et, bien entendu, du niveau régional vers le niveau local (districts, municipalités, communes). Nous avons des structures plus intégrées de prestations de services.

En ce qui concerne le partenariat « public-privé » (PPP), je veux mettre en garde contre la confusion des termes techniques. Sur la base de cette enquête, il n'y a pas d'évidence qui laisserait supposer que les partenariats public-privé au sens classique (contractuels ou institutionnels) représentent une modalité de prestation étendue pour les services sociaux d'intérêt général. Il se peut bien entendu que les PPP occupent une place croissante en vue de la construction et du maintien de l'infrastructure dans le secteur. Néanmoins, même si ce n'est pas une chose comparable, il existe d'autres formes des relations de partenariat ou de coopération entre les différentes autorités privées, prestataires des SSIG. Les PPP ne sont pas des partenariats, des coopérations entre organisations publiques et prestataires de SSIG.

Un autre élément plus important est l'utilisation plus fréquente des mécanismes de marché, je vais y revenir, dans certains États-membres comme dans l'Est de l'Europe ou en Europe centrale. En ce qui concerne l'utilisation des mécanismes de marché, de la concurrence dans les prestations liées aux SSIG, j'aimerais distinguer les formes dominantes. Nous avons les mécanismes d'autorisation pour les prestataires avec un recours aux appels d'offres, aux procédures pour les marchés publics, pour l'achat de biens ou la délégation des services. Il est fait appel aux prestataires privés du secteur commercial pour les services associés au SSIG (transport, outsourcing...). Des mécanismes de choix pour les usagers se développent aussi, sous forme de bons comme en France avec les chèques-emploi-service, en Allemagne également avec les bons pour la garde d'enfants, ou encore une prestation de compensation du handicap ou une allocation personnalisée de l'autonomie en France (qui confère plus de choix pour les usagers).

On a mis en place des marchés régulés dans les systèmes de soins de santé pour le traitement ambulatoire dans les autres pays.

Les secteurs des soins de santé, soins de longue durée, emploi, logement social, garde d'enfants sont ceux qui sont les plus touchés par ses développements. On constate donc une tendance à l'utilisation de ces mécanismes de marché dans tous les pays mais ce n'est pas dominant.

Les États-membres se sont prononcés également sur les avantages et les limites d'un tel type d'approche. En ce qui concerne les avantages, cette logique de marché permet plus de flexibilité et une meilleure adaptation des services aux besoins des personnes, plus d'efficacité et bien sûr une réduction des coûts. Mais la majorité des États-membres a souligné, dans les réponses au questionnaire, les limites qui découlent des caractéristiques particulières des SSIG et de leurs usagers. Un contrôle public de qualité est donc indispensable ainsi que l'accessibilité des prix et la participation financière des usagers. Sur cette base, on arrive aux futurs défis des SSIG avec l'organisation des financements, la planification de l'infrastructure sociale ainsi que l'offre et la demande sous des conditions-cadres modifiées. Il est toujours utile de souligner que l'introduction des mécanismes de marché et de procédures concurrentielles commence dans les États-membres. Ce sont les premiers pas. Les règles européennes entrent en jeu seulement ensuite, à un deuxième niveau.

La deuxième partie du questionnaire concerne la définition et la structure d'organisation des SSIG dans les États-membres. Nous avons des définitions nationales similaires des services sociaux par secteur, mais il manque un concept global général pour les SSIG sur le plan national. Cela veut dire un concept pour tous les secteurs. Cela n'existe pas.

Le point principal de mon intervention a trait à une connaissance des caractéristiques communes des SSIG identifiés par beaucoup d'États-membres. Les États-membres soulignent que les SSIG sont un élément-clé du système de protection sociale. Ils sont sur cette base des outils pour garantir l'accès aux droits sociaux et à un traitement non discriminatoire. Ils comportent une forte dimension de solidarité et d'absence de but lucratif.

Le quatrième point concerne les valeurs fondamentales et les objectifs politiques des SSIG. Les SSIG ont un caractère polyvalent, personnalisé, répondant à des besoins particuliers des individus et des groupes. Ils sont caractérisés par une relation asymétrique entre prestataires et usagers qui ne peut pas être assimilée à une relation de type fournisseur-consommateur. Ils répondent aux besoins et aux demandes pour lesquels le marché concurrentiel classique, sans un cadre régulateur particulier, ne produira pas une offre suffisante avec la qualité requise pour chacun, indépendamment de ses propres moyens financiers et sur tout le territoire. Souvent, M. Vignon l'a déjà évoqué, nous avons l'intervention d'un tiers-payant. À cela s'ajoutent les convictions qui sont partagées quant aux principes sous-jacents à ces missions d'intérêt général. Cela veut dire solidarité, justice, dignité humaine, égalité des chances, non-discrimination, cohésion territoriale et sociale. Ces principes sont soulignés par presque tous les États-membres. Nous trouvons également beaucoup de raisonnements similaires afin de justifier la responsabilité et les obligations des États et des autorités publiques.

Dans cette enquête, nous avons remarqué deux approches différentes, en ce qui concerne la définition de la dimension sociale. Une partie des pays recherche la dimension sociale dans les SSIG, comme en Allemagne. En Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas, l'accent est mis sur les missions d'intérêt général, les obligations de service public et sur leur garantie et leur pérennisation.

Enfin, ce qui concerne l'approche fonctionnelle de l'entreprise et sa neutralité quant au type du prestataire : beaucoup d'États-membres ont mentionné les spécificités de certains types de prestataires. Il s'agit bien entendu des ONG ou des organisations du secteur de l'économie sociale. Par exemple, quels étaient les éléments mentionnés par la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche concernant les particularités des ONG ? Ces États-membres mentionnaient la relation de proximité (une meilleure connaissance du terrain, des réalités sur le plan local, même dans les quartiers). Les ONG doivent assumer le rôle d'acteurs de première alerte. Elles sont souvent un moteur pour des réponses rapides et innovantes ou des nouveaux problèmes liés aux besoins sociaux. Elles intègrent également l'action bénévole et sont des outils pour des procédures qui favorisent la participation des usagers. À cet effet, j'ai lu dans une contribution de l'Uniopss que la mixité sociale caractérise l'intervention des ONG, ce qui contribue fortement à une universalité des réponses politiques. Cela veut dire qu'on intègre également dans la grande majorité de la population et pas seulement la population résiduelle et non solvable.

Quelle est la relation avec le niveau communautaire ? Je veux me focaliser sur les zones grises identifiées par les États-membres. À la fin 2004, il y a eu quelques évolutions. Les zones grises étaient la distinction entre services marchands et services non marchands.

Mais quel est le cadre régulateur précis sur le plan communautaire pour les SSIG ? Avant tout, se posent les questions relatives aux aides d'État, aux procédures d'appel d'offres des marchés publics, au libre mouvement au sein du marché intérieur pour les citoyens et les fournisseurs. Autre zone grise, la compétence de l'Union européenne de définir les missions d'intérêt général et les modalités d'organisation et de financement. M. Vignon a clarifié ce point. Enfin, la compétence un État-membre de définir un traitement préférentiel des droits spécifiques ou exclusifs pour un type particulier de fournisseurs des SSIG. Cela fait allusion à l'arrêt *Sodemar* de la Cour de justice des communautés européennes, avec le cas où des droits d'avantages exclusifs sont déterminés pour les ONG en vue du remboursement des coûts dans un système régional d'assistance sociale en Italie. Une entreprise luxembourgeoise a porté plainte contre ce traitement qu'elle considérait discriminatoire. Mais, à l'époque, en 1997, la Cour de justice a confirmé dans ce cas ce droit exclusif pour les ONG.

Les secteurs où on a identifié les zones grises les plus importantes sont ceux des soins de santé, des soins de longue durée, les services ambulatoires de soutien pour les personnes âgées et les maisons de retraite.

Vous savez qu'on a toujours des répercussions directes ou indirectes du droit et de la politique européenne sur les États-membres. Pour l'avenir, les États-membres ont identifié quelques défis. Un premier défi est fortement lié aux critères de l'arrêt *Altmark*.

Autre défi qui émerge dans ce cadre communautaire : comment va-t-on assurer la qualité au sens large (prix abordables, accessibilité) des SSIG ? Comment va-t-on réaliser une planification sociale ? Est-il possible de donner des garanties par des autorités publiques pour des organisations en charge de fournir des SSIG ? Par exemple, afin d'obtenir, comme en Irlande pour le logement social, un taux d'intérêt préférentiel en vue de crédits pour l'achat de terrains à bâtir ou pour la construction de maisons, d'immeubles dans le secteur du logement social. Ces garanties entraînent des avantages, bien sûr, mais dans le cas de l'Irlande, ces avantages étaient transmis complètement aux usagers. Ainsi, nous nous demandons si un traitement préférentiel, justifié par un objectif de politique sociale, est possible ou non.

Il faut arriver à une reconnaissance des objectifs, des fonctions et des particularités des SSIG et de leurs usagers.

Une clarification du cadre régulateur communautaire pour la prestation de SSIG engendre deux options : l'exclusion des secteurs ou des règles particulières dans le champ du droit communautaire. Il est possible de légiférer ou non. À l'époque, beaucoup d'États-membres, comme l'Allemagne par exemple, étaient complètement contre une forme de législation supplémentaire à l'échelon communautaire. L'option était de ne pas rajouter des règles supplémentaires ou de créer une directive-cadre. Mais quelques États-membres, comme la Belgique ou la France, souhaitaient que la Commission européenne légifère d'une façon ou d'une autre. Il existe aussi la possibilité d'une approche sectorielle, avec une directive sectorielle sur les SSIG, ou d'une approche horizontale, c'est-à-dire couvrant tous les SIG et les SIEG. Cela s'est reflété dans l'initiative du groupe socialiste au Parlement européen.

Pour terminer, quelques exemples des réponses des gouvernements français et allemands pour vous montrer les similitudes et les différences d'approche. La France et l'Allemagne étaient plus ou moins d'accord en ce qui concerne les fonctions spécifiques des services à la personne et en ce qui concerne l'accent mis sur le rôle central des ONG, ainsi que l'Autriche, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, Malte, le Portugal. Tous les pays ont vraiment mis l'accent sur ce rôle central. Ce n'est pas un hasard car les réponses reflètent les structures institutionnelles des pays. Par exemple, les États qui reconnaissent un rôle indépendant aux autorités locales ont joué cette carte en disant qu'en Allemagne, en Autriche, en République tchèque, en Finlande, en Suède, il fallait prendre en considération le système fédéral ou les structures décentralisées pour les prochaines étapes européennes. Ce n'était pas l'approche du gouvernement français qui a mis l'accent sur le rôle central des ONG, des fonctions spéciales des services à la personne et bien entendu la nécessité d'établir un cadre particulier et de reconnaître les spécificités de SSIG et enfin, la nécessité de réguler les marchés sociaux et de prendre en considération les critères non-économiques dans l'évaluation de SSIG.

Nonobstant le fait que les instruments préférés ne sont pas toujours les mêmes à cause d'une diversité de raisonnements implicites ou explicites, les finalités entre les États-membres, comme pour la France et l'Allemagne, sont le plus souvent assez similaires. Nous avons beaucoup de buts comparables dans ces comparaisons : faire reconnaître les caractéristiques particulières de SSIG et de leurs usagers bénéficiaires. Il a fallu définir un cadre particulier sur le plan européen.

Pour le futur, M. Vignon a évoqué la période de consultation en cours sur les caractéristiques des SSIG. En parallèle, la Commission européenne a lancé une étude sur la situation des services sociaux et de santé d'intérêt général, qui a commencé en avril 2006 et va se terminer en 2007. Un consortium de 30 partenaires va se pencher sur cette question. La Commission européenne envisage, M. Vignon l'a dit, de créer un instrument de suivi et de dialogue sous forme de rapports.

Dans cette enquête, nous n'abordons pas les questions juridiques, mais je crois qu'au final, dans le secteur des SSIG, on est toujours confronté aux enjeux politiques, avec l'objectif de décider des modalités d'organisation, de régulation et de financement des SSIG.

C'est à vous d'entrer dans ce débat et d'énoncer vos attentes, propositions et demandes en vue d'une garantie efficace et d'une mise en œuvre des missions d'intérêt général dans le champ des SSIG.

Merci pour votre attention.

Yves Cousquer

Président du CEEP-France

Merci d'avoir illustré à quel point la réalité est diverse et foisonnante, ce qui rend le projet commun pas toujours très facile et rend la tâche de la Commission et du Parlement européen quand ils approchent des œuvres de synthèse un peu acrobatiques.

Anne Van Lancker va l'illustrer maintenant.

Anne Van Lancker

Députée européenne

Monsieur le président, je ne sais pas si je vais faire de l'acrobatie et j'ai constaté que beaucoup de choses que je voulais vous délivrer aujourd'hui ont déjà été dites. Mais cela me permettra d'être un peu plus brève.

Permettez-moi d'abord de féliciter le collectif d'exister. Je crois que c'est une existence très utile, qui sera encore très fructueuse dans les mois à venir. Je suis très curieuse d'entendre les débats car je crois que cette conférence vient en un temps très utile, comme l'ont déjà fait remarquer plusieurs orateurs. Le Parlement vient de délivrer son opinion sur la directive horizontale sur les services. Hier soir, le Conseil a rendu son papier. La directive services ira ensuite en deuxième lecture au Parlement Européen. Mon collègue Joël Hasse Ferreira, qui est présent à votre conférence, a été désigné rapporteur pour le Parlement européen sur la *communication* sur les services sociaux. De plus, comme l'a déjà dit mon collègue Philippe Herzog, il y a le rapport Rapkay sur les services d'intérêt économique général.

En tant que parlementaire européenne, je préconise une action européenne au niveau des services sociaux. Pourquoi ? Même si c'est vrai que la définition de l'indemnisation, des financements des services sociaux sont de la compétence des États-membres, il n'en reste pas moins qu'il a été clairement démontré, comme l'a dit Mathias Maucher, qu'ils ont des dénominateurs en commun. Par exemple, tout le monde définit ces services comme des droits sociaux fondamentaux qui ont d'ailleurs été reconnus comme tels dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les principes sur lesquels ces services sont basés, comme la solidarité, l'inclusion, l'égalité pour tous sont des valeurs fondamentales de l'Union. Les services sociaux contribuent aux missions fondamentales de l'Union européenne. Cela veut dire que l'amélioration de ces services sociaux est le défi commun dans le cadre d'une action entre les États-membres et l'Union européenne, qui est d'ailleurs prévue dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et de l'agenda social européen, et qui se voit reflétée dans l'article 16 du traité et dans l'article 36 de la charte.

Pourtant, même s'il y a cette ambition, nous pourrions laisser, dans le cadre de la subsidiarité, le soin aux États-membres de donner forme à ces services sociaux. Cependant, les orateurs précédents ont déjà clairement démontré qu'il y a un argument supplémentaire qui nous oblige à l'action européenne pour le moment. Le fait que les autorités publiques font de plus en plus appel aux facteurs de marché, qu'elles sont de moins en moins tentées de four-

nir des services sociaux en production interne (In Haus Produktion comme on dit en allemand) mais qu'elles remplacent cette logique par des réglementations qui fixent les prix, donnent les critères de qualité pour les services et des éléments de planification nous confronte à la création d'un marché social que le traité ne connaît pas. Le traité connaît le marché ou alors les autorités publiques. Il ne connaît pas la spécificité d'un marché social, ce qui fait que la loi de l'offre et la demande, les règles de marché ont du mal à s'adapter à ce marché social.

C'est vrai que la Cour de justice était très raisonnable jusqu'à présent. Cela nous met quand même devant le défi de faire une action européenne. Je ne vais plus revenir sur les missions spécifiques que remplissent les services sociaux car cela a été abondamment développé par M. Mathias Maucher et aussi par Jérôme Vignon. Quand on réfléchit à ce que devrait être l'action européenne, ce sont les spécificités de ces services sociaux qui ont inspiré le Parlement européen, d'abord en excluant les services sociaux du champ d'application de la directive services.

Permettez-moi de vous expliquer pourquoi, même avec la version modifiée du Parlement européen, qui ne ressemble plus à la proposition initiale de directive que nous a proposée le Commissaire Bolkestein. Je suis un peu perplexe que M. Jérôme Vignon prenne la responsabilité de la genèse de cette directive. Il est trop généreux ! S'il avait pu arrêter la naissance d'une directive trop libérale, il l'aurait fait. Même dans la version modifiée du Parlement européen, on avait quand même intérêt à exclure clairement les services sociaux. Parce que dans le chapitre consacré au libre établissement, on impose aux États-membres l'obligation de simplifier et de supprimer un nombre de régimes d'autorisation et d'octroi des licences. On oblige aussi les États-membres à livrer un exercice important d'examen des régimes existants. Si ces régimes ne sont pas considérés comme non discriminatoires, nécessaires et proportionnés, ils doivent être éliminés. Il faut dire que les autorisations et les régimes d'octroi de licences, les conditions qui sont établies dans les législations, spécifiquement lorsqu'une autorité publique fait appel à des partenaires privés, sont des normes qui sont vraiment essentielles pour garantir l'accès de tout le monde – donc l'égalité d'accès – au service. Il est par exemple essentiel de déterminer le caractère non lucratif des prestataires, la fixation des prix – pensez aux soins de santé – ou encore les normes relatives aux personnels qui doivent être employés pour délivrer les services. Ainsi, ces exercices de screening ne devraient pas s'appliquer aux services sociaux qui vivent de cela.

Le chapitre concernant la libre circulation des services, même après la suppression du principe du pays d'origine par le Parlement européen, restreint quand même la possibilité des États-membres d'imposer toutes les conditions légales à un fournisseur de services qui viendrait d'un autre pays. Il me paraît inacceptable que dans le domaine des soins de santé ou des services sociaux, la libre circulation des services ne soit pas entièrement régie par les lois des pays du destinataire. Ce serait inacceptable pour les États-membres. Ceci dit, pour toutes ces raisons, le Parlement a non seulement exclu clairement les soins de santé du champ d'application, indépendamment de la façon dont ils sont délivrés, de leur organisation et de leur financement ainsi que de leur nature publique ou privée. Le Parlement a été, admettons-le, un peu moins clair dans l'exclusion des services sociaux du champ d'application de la directive. On se réfère au logement social, à la garde d'enfants, aux services familiaux mais l'exclusion ne se limite pas à cela. Quand on lit bien les textes du Parlement, on veut exclure une gamme très étendue de services sociaux, en y incluant aussi les services d'éducation, les services culturels et en nous référant, c'est très important, aux missions de solidarité et de cohésion sociale de tous les services sociaux. Cela veut-il dire que le Parlement ne veut pas qu'il y ait un jour un marché intérieur concernant les services sociaux ou les soins de santé ? Non cela ne veut pas dire cela. Cela signifie que le Parlement a jugé qu'en ce moment, cette directive n'est pas apte à faire face à la création d'un marché intérieur de services sociaux, qui a besoin de régulations très spécifiques et de détermination des conditions d'encadrement, de garanties de qualité et d'accès de ses services pour les utilisateurs.

Puisque les conditions ne sont pas là, on va travailler à mettre en place les conditions pour pouvoir à terme, créer un marché intérieur des services sociaux et des soins de santé. La Commission ne nous a pas entièrement suivis : si elle nous a suivi, c'est dans l'exclusion des soins de santé du champ d'application. Concernant les services sociaux, on est un peu dans le même problème car nous ne disposons pas d'une définition très claire concernant ce que sont les services sociaux. Ce qui veut dire que la Commission a seulement exclu les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants, à l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin. Cela signifie que même si la gamme qui est exclue est déjà assez large, elle est quand même plus restrictive que la définition ouverte qu'avait donnée le Parlement. En plus, nous sommes confrontés à un problème car l'exclusion, en référence à des familles et à des personnes dans le besoin, ne reconnaît pas le caractère universel et la vision moderne qu'on devrait avoir des services sociaux. Il reste donc du travail à faire.

Les rumeurs que j'entends sont correctes : le Conseil nous a aidés parce qu'il a ajouté une exigence complémentaire : les services sociaux devraient être livrés par l'État lui-même ou il devrait y avoir un mandatement explicite. Le mandatement explicite est quelque chose de très difficile. On vient déjà de l'entendre et c'est peut-être un exercice qui doit se faire pour le futur. Mais lorsqu'on dit maintenant que les services sociaux qui sont exclus doivent être mandatés par les autorités publiques, je crains fort qu'on n'ait pas à exclure grand-chose. Les Allemands sont sauvés car on a exclu les *charités*. Mais ceci ne répond pas à une réalité belge, je dois bien le dire. J'espère que pour les Français, vous trouverez quelque chose. Mais cela pour vous dire qu'il reste du travail à faire conjointement pour définir les services sociaux afin de les exclure du champ d'application de la directive horizontale.

Deuxième examen européen à faire : Exclure les services sociaux et les soins et de santé ne suffira pas parce que les traités continueront à s'appliquer et la Cour de justice continuera à rendre sa jurisprudence. On est déjà content que cette *communication* concernant les services sociaux d'intérêt général existe. Encore une fois, je ne suis pas le rapporteur. C'est mon collègue Joël *Hasse Ferreira* qui prendra soin de ce travail. Je dois dire que, anticipant quelque peu sur le débat européen, nous avons eu un seul débat préliminaire il y a une semaine maintenant. Je crois que cette *communication* est très importante car elle reconnaît spécifiquement la spécificité des services sociaux. Je remercie Jérôme Vignon et toute son équipe qui a contribué à la reconnaissance explicite de la mission d'intérêt général des SSIG fondée sur la façon dont ils sont organisés.

Cela nous donne des pierres pour bâtir le futur, des garanties pour nos services sociaux. Je salue fortement la reconnaissance de ces caractéristiques. C'est bien que la Commission ne se soit pas lancée dans des analyses qui se limitent à faire des listes restrictives au niveau européen. On a, bien entendu, le choix des États-membres en ce qui concerne l'appellation de service social, c'est beaucoup trop différent pour faire des listes énumératives. La distinction entre l'économique et le non économique ne marche pas non plus. La Cour de justice a déjà mis une étiquette économique sur des services où on a tendance à dire que ce n'est pas du commercial. La distinction entre économique et non économique ne fonctionne pas. Cela signifie que l'on doit se fonder sur les missions et sur les caractéristiques. Il est bien également que la définition n'est pas été faite de façon minimaliste, paupériste, c'est-à-dire qu'elle ne se limite pas aux services pour les plus vénérables, pour lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, mais qu'elle donne une vision très moderne des services sociaux.

Les compliments sont finis. Je crois qu'il est incompréhensible et inacceptable que la *communication* de la Commission ne couvre pas aussi les services de santé. Vous avez fait référence à l'attention particulière que le Parlement a donné aux soins de santé. Il est vrai que l'on avait beaucoup moins de difficultés de définition pour les soins de santé que pour les services sociaux, ce qui est un peu évident, mais il est clair que le Parlement a voulu exclure les deux. Il y a une problématique particulière qui est liée aux soins de santé et à la compen-

sation, au remboursement des frais encourus dans le cadre de la libre-circulation des services, de la coordination des systèmes de sécurité sociale. L'exclusion des services de santé de la *communication* est tout à fait dangereuse. Comment par exemple faire la distinction entre des soins de longue durée pour des personnes âgées et les soins de santé ? Où est la limite ? Comment la solution pour le remboursement va résoudre toute la problématique concernant l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence sur les soins de santé, qui se pose de la même façon que pour les services sociaux ?

J'espère donc que le Parlement va exiger auprès de la Commission de remettre les deux sur le même pied d'égalité et de prendre en compte les services de soins de santé dans la *communication*. Ce qui est bien dans la *communication* c'est que la Commission indique son intention de prendre les soins et les services sociaux dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et de les inclure dans les méthodes ouvertes de coordination. Si les services sociaux jouent un rôle dominant dans la cohésion sociale, ils doivent avoir un rôle dans les méthodes ouvertes de coordination où ils ne figurent pas maintenant. De ce point de vue, il est important de prendre aussi les soins de santé car on vient de lancer une méthode ouverte de coordination en matière de soins de santé : va-t-on laisser perdre l'occasion de mettre les services de soins de santé dans cette méthode ouverte de coordination dans le cadre de cette *communication* ? Il y a quelque chose que je ne comprends pas et qui reste, je crois, à corriger. J'ai l'impression que les soins de santé ne sont pas dedans car il y a trop de marchés intérieurs.

Ma dernière remarque est un salut très fort à la Commission qui tente de clarifier l'application des règles communautaires concernant les marchés publics, les aides d'État, la concurrence, la libre circulation des services. Je trouve cela très bien et suis en désaccord avec ceux qui lui font un procès d'intention. Beaucoup de parlementaires disent que l'intention de la Commission est d'appliquer toutes les règles du traité aux services sociaux car elle veut commercialiser les services sociaux. Ce n'est pas le cas. Il faut l'expliquer aux gens car il y a beaucoup de populistes qui essayent de vendre n'importe quoi.

Le fait de clarifier les choses est une bonne initiative. Mais je suis un peu déçue lorsque la *communication* reste hésitante. J'avais espéré qu'avec toutes ces consultations, la Commission ferait un pas en avant.

Il faut peut-être davantage de consultation pour clarifier encore les choses. Mais nous savons tous très bien, que le paquet *Monti Kroes* n'a pas tout résolu. Il est vrai qu'il aurait pu être plus ambitieux. Dans son rapport, le Parlement a demandé que en, ce qui concerne les missions d'intérêt général, tous les services sociaux et les soins de santé soient exemptés de notification préalable concernant les aides d'État. J'aurais espéré que la *communication* traite de cette question et nous propose également cela. Ce n'est pas le cas, il restera au Parlement et aux consultations à le faire.

Je suis fondamentalement convaincue que nous aurons besoin d'un cadre législatif, d'une directive-cadre, parce que la sécurité juridique ne nous a jamais été délivrée par une *communication*, même pas avec une *communication* interprétative, peut-être avec un règlement. Cependant, le Parlement n'aime pas trop les règlements car il n'est pas impliqué dans leur élaboration. On donne notre avis mais on n'a pas notre mot à dire. La vraie sécurité juridique dont a besoin le secteur ne sera pas livrée à la fin de la journée par une directive cadre.

Je n'ai pas encore les idées claires pour savoir s'il faut une directive-cadre générale pour les SIEG ou une directive spécifique sectorielle pour les SSIG. Cette dernière aurait l'avantage d'être beaucoup plus spécifique, de travailler avec ce que l'on a déjà dans la *communication* et ce qui sortira dans les consultations. Il y a cependant un grand danger ; celui de renvoyer aux oubliettes la directive-cadre sur les SIEG, pour laquelle la Commission européenne est très réticente. De plus, il ne faut pas exagérer les spécificités. Même les SIEG ont des spécificités et répondent à des missions d'intérêt général qui leur ont été imposées par les autorités publiques.

On devra profiter des possibilités offertes par cette consultation sur la *communication* que nous a présenté la Commission pour spécifier les exigences que nous voulons mettre dans le cadre positif législatif du côté du Parlement européen.

Aujourd'hui, le 30 mai, le groupe du PSE a présenté à la presse un projet de directive-cadre sur les SIEG. On va présenter cette proposition de directive-cadre nous-mêmes car on ne voit pas d'initiative venir de la part de la Commission. Nous voulons démontrer notre engagement dans la lutte pour la défense des garanties des SIEG. Nous voulons démontrer qu'un tel contenu est possible. Ce ne sera pas la réponse finale, ce sera sans doute un peu trop général. Je sais déjà que la coopération entre les groupes qui organisent cette conférence s'y retrouve très peu, parce que la spécificité pour les SSIG manque. Malgré tout, je crois que ce sont des signes comme cela qui sont nécessaires pour nous donner les pierres pour bâtir cette directive, qui protégera vraiment, avec une sécurité juridique beaucoup plus grande, les services sociaux d'intérêt général.

Yves Cousquer

Président du CEEP-France

Merci beaucoup Anne Van Lancker. Je retrouve des propos que vous teniez sur l'avenir de l'Europe, dont on sait très bien que le projet de traité, non ratifié, comporte l'article 3.122. Il introduisait ce cadre sur les services d'intérêt général sur lesquels vous avez conclu votre intervention. In fine, au bout de la route, est-ce une directive-cadre sur l'ensemble des SIEG ou une directive spécifique sur les services sociaux d'intérêt général ? Quand je constate la diversité à l'intérieur même du champ des services sociaux et ce qui est couvert, la difficulté d'établir quelque chose de spécifique sur les services sociaux d'intérêt général à la difficulté d'établir quelque chose de transversal sur les services d'intérêt économique général. Nous ne sommes pas au terme du processus mais au début. La Commission est souvent le maître des horloges dans ce processus par la succession des consultations, des *communications* etc.

Je me tourne vers Anne Houtman en lui demandant d'éclairer notre salle sur la pensée de la Commission vis-à-vis de ce processus qui s'ouvre, dans lequel elle est auteur de *communications*, d'interprétations et autres. Dans ce marché social, à la différence des marchés, nous ne sommes pas dans une relation de client à fournisseur mais toujours dans une relation triple avec les autorités publiques, des opérateurs de diverses natures et avec des bénéficiaires ultimes. Ce triangle est le trait caractéristique de cette économie sociale. Dans ce contexte marqué par une asymétrie entre les opérateurs et les autorités publiques, cela conduit à poser un regard particulier dès maintenant, à chaque fois que des cas viennent devant la Commission, sur le problème législatif qui pointera un jour.

Quelle est donc la position de la Commission, Anne Houtman, sur le champ de cette journée?

Anne Houtman

Directrice à la DG Marché intérieur et Services

Merci beaucoup. Je ne suis pas dans une position facile ici parce que j'ai l'impression d'être la seule la représentante de la Commission de son point de vue « concurrence et marché intérieur ». Je pense que ce genre de rencontres est extrêmement utile. Cela fait 15 ans que je m'occupe de missions de service d'intérêt économique général. C'est un sujet qui a toujours été marqué par de très profondes incompréhensions, qui viennent en grande partie de la difficulté à faire se rencontrer des domaines extrêmement complexes, à la fois dans le domaine social et de la santé et dans le domaine de la concurrence et du marché intérieur. Nous sommes en face de deux mondes qui se connaissent mal et qui ne savent pas confronter leurs visions des choses.

Cette année, ce sera le 10^{ème} anniversaire de la réflexion concrète de la Commission sur ce sujet, qui s'est manifestée en 1996 par une toute première *communication*. À l'époque, la question n'était pas de savoir comment on applique les règles du marché intérieur et de la concurrence à des secteurs considérés comme étant des secteurs de services d'intérêt économique général mais de savoir si ces règles s'appliquaient tout court. Le message de la Commission à l'époque a été d'expliquer qu'il y avait des synergies entre les objectifs poursuivis par les missions d'intérêt général et l'application des règles du marché et de la concurrence.

À l'époque, quand on pensait « services d'intérêt économique général », on ne pensait qu'aux grandes industries de réseau. C'est un débat très lent, il faut être patient. À l'époque, des services sociaux et de santé ne sont jamais intervenus dans le débat sur les services d'intérêt économique général. La question des services sociaux et des services de santé dans le débat sur les services d'intérêt économique général est apparue dans le débat qui a suivi la parution du livre vert de la Commission sur les services d'intérêt économique général en 2003. À ce moment, des voix se sont faites entendre dans ce débat qu'on entendait peu avant. La Commission, dans son livre blanc en 2004, a fait une place aux services sociaux et aux services de santé parmi les services d'intérêt économique général. Ce livre blanc est encore tout récent. Je pense que ce débat évolue dans la bonne direction. Philippe Herzog nous disait tout à l'heure qu'il fallait essayer de définir cet espace entre le marché pur, le social pur ou le non-marché et cet espace qui est, selon moi, défini par l'article 86 du traité, c'est-à-dire celui d'entreprises qui fonctionnent par le marché mais qui ont des missions d'intérêt général et pour lesquelles le traité place une limite à l'application des règles de concurrence et du marché intérieur. Les règles s'appliquent car nous sommes dans le marché, selon le traité, mais elles ne peuvent jamais empêcher l'exécution de missions d'intérêt général.

La demande principale exprimée dans ce débat sur le livre vert sur les services d'intérêt général a été celui de la sécurité juridique. Il existe une demande qui ne vient pas seulement du secteur social ou de la santé. Il y a une demande générale de sécurité juridique. Paradoxalement, elle aboutit à des choses qui, dans la pratique, s'avèrent être controversées et mêmes impossibles à appliquer. Dans la directive service, les problèmes que nous avons rencontrés avec le principe du pays d'origine proviennent d'un effort donné à la sécurité juridique.

Je vais me concentrer sur la directive service, sujet d'actualité, surtout avec l'accord politique conclu hier sur le projet de compromis mis sur la table par la présidence autrichienne de l'UE. La première proposition de la Commission date de janvier 2004. À cette époque, au sein de la Commission, les services sociaux et de santé étaient pratiquement absents du débat. Dans les débats au sein de la Commission, il faut savoir que les questions vraiment discutées ont été celles des jeux de hasard, des services de sécurité, mais jamais ne se sont manifestés des problèmes qui pourraient être liés aux services sociaux. La Commission a pris cette décision de faire une proposition de directive sans jamais avoir entendu une voix forte de la part du secteur du social ou de la santé. De plus, quand j'interroge mes collègues à la DG Marché Intérieur, ils continuent de me dire que ce ne sont pas des secteurs qui posent des problèmes. On a une plainte d'une sage-femme allemande qui a voulu offrir ses services de l'autre côté de la frontière, près de Strasbourg, à qui on a réclamé une autorisation qu'elle ne s'était pas procurée. Elle avait déjà eu une autorisation la première fois qu'elle avait fait son travail de sage-femme de l'autre côté de la frontière mais, agacement bureaucratique, elle a peut-être été appelée en urgence la seconde fois et n'a pas eu le temps de demander son autorisation préalable aux autorités françaises. Résultat : on lui cause des problèmes. On me dit que c'est le seul problème que l'on a, dans le social, à la DG marché intérieur. Il est important de comprendre que dans l'esprit des personnes qui ont rédigé la directive Services, les services de santé et du social ne posent pas spécifiquement de problèmes pour nous, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer.

La proposition de la Commission a les problèmes que l'on connaît. Pour la Commission, la meilleure façon d'aboutir à un accord, était que le consensus au Parlement soit le plus large possible. La pire situation aurait été d'avoir au Parlement une position gauche-droite. Ce serait la recette pour l'échec des propositions.

Le Parlement a eu des débats que j'ai beaucoup admirés personnellement, très approfondis et qui ont reflété le vrai fonctionnement de la démocratie. Le seul bémol a été l'opposition entre nouveaux États-membres et anciens États-membres, qui reflète que, selon le niveau de vie que l'on a, on ne se permet pas les mêmes ambitions dans le domaine du social. Il faut le garder en tête quand on parle de légiférer au niveau communautaire.

L'avis du Parlement a été approuvé avec une large majorité en février. Sur la base de cet avis, la Commission a préparé une proposition modifiée de directive, où l'on a tenté de reprendre le plus largement possible, selon notre engagement, ce qui s'était décidé au parlement. Nous avons fait une proposition modifiée le 4 avril.

La présidence autrichienne, comme toutes les présidences, tient à avoir de grands succès. Elle a mis tous ses efforts et ses objectifs de présidence à trouver un accord sur la directive. Hier soir, ils ont fêté cela en trouvant un accord politique qui va pouvoir être formalisé dans une réunion du Conseil en juin.

Il y a eu deux sujets de débats difficiles. Le premier sujet a été le champ d'application global de la directive, essentiellement l'article deux de la directive. L'autre sujet a été la disposition sur la libre-circulation des services, donc les dispositions des articles 16 et 17. Hier, les débats au Conseil, qui ont été apparemment assez pénibles, butaient surtout sur la question de la création d'un registre dans lequel se trouveraient toutes les restrictions existantes dans les États-membres tant en matière de liberté d'établissement qu'en matière de libre circulation.

Si je suis bien informée, la solution qui a été trouvée comporte l'idée de registre sur les deux volets de la directive. Cela devrait maintenant se trouver dans l'article 45, à la fin de la directive.

Sur la substance, un commentaire préalable fondamental. Il faut savoir que ce n'est ni la directive, ni le traité qui créent un marché. Une activité est dans un marché ou pas, mais ce n'est pas le droit européen, sauf dans le cas où on a des monopoles. Comme je parle des règles liées à la directive qui sont celles sur la liberté d'établissement et sur la libre circulation des services, ce ne sont pas ces règles-là qui créent le marché. Elles ne décrètent pas non plus qu'une activité n'est pas dans un marché. La directive s'applique là où il y a déjà un marché dans les faits, conformément à une directive de marché intérieur.

Selon moi, la directive services est avant tout un texte de procédure. Le texte tel qu'il est rédigé maintenant reflète essentiellement ce que dit le traité et ce que dit la jurisprudence de la Cour. En matière d'existence des droits (droit pour une entreprise à s'établir sur un marché d'un autre État-membre et droit pour une entreprise d'offrir des services dans un autre État-membre sans s'y établir), ces droits existent dans le traité. Il y a une jurisprudence qui ne change rien du point de vue de ces droits, que ce soit en dehors ou à l'intérieur de cette directive. L'objectif poursuivi a été, en écrivant dans des articles essentiellement le droit existant, de répondre à une demande de transparence et paradoxalement de sécurité juridique. Les opérateurs du secteur des services demandent avant tout la sécurité juridique. Dans le domaine du droit de l'établissement, cela est relativement facile. D'office, lorsque vous vous établissez dans un pays, le droit de cet État-membre s'applique. De manière presque naturelle, nous savons quel droit s'applique. Dans le cas contraire, la situation est plus compliquée. Nous nous sommes toujours appuyés sur un système de reconnaissance mutuelle. Il existe deux façons de mettre en œuvre l'article sur la libre circulation des services qui donnent une sécurité juridique maximale. Soit on harmonise complètement, ce qui semble difficile dans ce secteur et

au regard de la diversité des services et entre les États-membres, soit on définit le droit qui s'applique, comme la Commission l'avait proposé, selon la règle du pays d'origine. Si vous voulez répondre à la sécurité juridique, entre les deux, il n'y a pas 36 solutions. L'idée est donc venue d'une demande des entreprises du secteur d'obtenir de la sécurité juridique.

Je me suis toujours beaucoup méfiée des demandes de sécurité juridique. Les textes, en matière d'aides d'État, de décisions d'exemption ont été pris pour donner de la sécurité juridique. Mais, il faut savoir qu'une décision de la Commission, une directive ou un règlement du droit dérivé ne peuvent jamais être contraires aux règles du traité. Pour être sûrs de ne rien rater, nous avons tendance à être plus sévères qu'on ne peut l'être quand on fait du cas par cas. Si je regarde la jurisprudence de la Cour de justice, qui examine les demandes au cas par cas, elle est d'une immense sagesse. Elle arrive dans chacun de ces arrêts à équilibrer les règles du marché de la concurrence avec les règles d'intérêt général. Il est impossible, dans un texte de nature générale, d'arriver à cette finesse car nous voulons couvrir des choses très diverses mais nous ne pouvons pas aller à l'encontre du traité.

Quelle est la valeur ajoutée de la directive Services ? Pour moi, elle tient à ce qu'elle permet de rendre les droits existants (en dehors ou à l'intérieur de la directive puisqu'ils sont définis par la jurisprudence) effectifs. Elle crée des mécanismes de procédure qui font en sorte que les entreprises, qui ont le droit de s'établir ou d'offrir leurs services dans d'autres États-membres, peuvent exercer ses droits de façon plus simple, moins bureaucratique. C'est l'idée de fixer un guichet unique, de dire aux États-membres qu'ils doivent s'assurer que, quand une entreprise veut venir depuis un autre État-membre pour s'installer chez eux, elle ne doit pas aller sonner à 36 niveaux d'administration (national, régional, local). Elle peut s'adresser à un guichet unique, même de façon électronique, et obtenir rapidement des informations et les autorisations dont elle a besoin. Pour la liberté d'établissement, il s'agit d'une simplification de procédure pour faciliter l'exercice d'une liberté existante.

L'autre élément de facilitation de l'exercice des droits qui se trouve dans la directive concerne la coopération entre administrations nationales. C'est un élément absolument fondamental : dès lors que l'on parle d'entreprises qui circulent entre les États-membres ou qui offrent leurs services entre les États-membres, il est essentiel que les administrations des États-membres puissent se parler entre elles. Or, ces administrations ne sont pas organisées de la même façon dans tous les États-membres, les langues sont différentes. Essayez d'imaginer une entreprise lituanienne qui veut parler à l'administration grecque, il y a un problème évident de communication. Tout d'abord, ils ne savent pas à qui s'adresser. Ils envoient des lettres qui remontent jusqu'à un ministre parlant lituanien et partent ensuite vers un ministère grec, puis elles doivent redescendre et trouver qui est responsable. Pour prendre un exemple simple, imaginez une entreprise de construction lituanienne qui a un chantier en Grèce. L'autorité de contrôle de la construction en Grèce veut vérifier que les travailleurs lituaniens ont bien un permis de travail en Lituanie. Cela signifie que l'autorité de la concurrence grecque doit trouver qui a distribué, au niveau local en Lituanie, un permis de travail. Nous essayons de créer maintenant un réseau, une base de données qui permettra de mettre en liaison le fonctionnaire grec et le fonctionnaire lituanien avec des systèmes de traduction automatique. Ceci a peut-être l'air d'être simplement de la technologie mais c'est en réalité absolument fondamental. Ce qui crée des difficultés dans le marché intérieur et ce qui fait la différence des difficultés d'acceptation des règles de l'autre État-membre est l'absence de connaissances et de possibilité de communiquer entre nous. Quand on connaît les règles de l'autre État-membre, on a confiance et on accepte les règles de l'autre. Je pense que cela manque encore et on essaie de le développer.

La difficulté qui existe dans les services et qu'on ne retrouve pas quand on parle des autorités de la concurrence est que l'on peut créer un réseau avec différentes personnes qui se rencontrent. On peut même créer des liens personnels car les gens se rencontrent. La difficulté, comme vous l'avez vu dans l'exemple que j'ai donné, est que l'on parle d'un réseau ex-

trêmement étendu. Une entreprise de la construction doit pouvoir communiquer avec un bureau de l'emploi local dans un autre État membre. C'est à ce niveau qu'il y a des difficultés à se comprendre, de la même façon qu'entre les marchés intérieurs et les domaines du social.

Le troisième élément, qui a été discuté jusqu'à tard hier soir, est le screening, c'est-à-dire le passage au crible de toutes les législations. On demande aux États-membres de passer en revue toutes leurs règles pour s'assurer qu'elles ne sont pas contraires aux principes de base du traité, de non-discrimination, nécessaires, proportionnées par des objectifs d'intérêt général parmi lesquels, bien entendu, la protection de la santé publique et les objectifs en matière sociale. Entre-temps, les services sociaux, comme l'a dit Mme Van Lancker, ont été exclus de la directive services. Si je suis bien informée, hier soir, le compromis adopté avait été soumis par la présidence autrichienne à la réunion des représentants permanents le 22 mai. Par rapport à la proposition de la Commission, il est spécifié que sont aussi exclues les *charités*, reconnues comme telles par l'État et également que les personnes dans le besoin pourraient l'être soit de façon permanente, soit de façon temporaire. La difficulté de cette définition, que je considère comme ouverte, est qu'elle ne l'est vraisemblablement pas suffisamment. La définition des services sociaux exclut après le logement social, le soin aux enfants, l'aide aux familles et parle des personnes dans le besoin, ce que je considère comme extrêmement ouvert. Cela peut concerner tout le monde. La Belgique a obtenu aussi une déclaration du Conseil pour préciser que cela concerne aussi l'aide aux chômeurs. Évidemment chaque État-membre avait sa conception de ce qui pouvait être couvert par l'aide aux personnes dans le besoin.

Yves Cousquer

Président du CEEP-France

Merci beaucoup. L'actualité portait à tous ces développements. M. Stéphane Rodrigues, vous allez peut-être témoigner, et si vous pouvez le faire en 10 minutes, je vous en remercie sur ce qui a trait à l'élaboration de la jurisprudence et sur les cas qui nous occupent.

Stéphane Rodrigues

Maître de conférence en droit européen à la Sorbonne et avocat au barreau de Bruxelles

Merci Monsieur le président.

Tout d'abord, j'ai un double obstacle à franchir car je suis le dernier à parler, je devrai donc être bref, et je remplace au pied levé un référendaire à la Cour, qui était, par définition, mieux placé que moi pour refléter la jurisprudence communautaire en matière de services sociaux.

Comme cela a déjà été dit par deux représentants de la Commission ce matin, la jurisprudence contribue au cas par cas à l'élaboration et à l'interprétation du droit communautaire. C'est avant tout une jurisprudence qui se veut pragmatique, réservée et équilibrée.

Je vais essayer de présenter deux aspects de cette jurisprudence. La première reflète la jurisprudence dans son rôle, celui du juge qui fait application des règles ; puis nous réfléchissons pour savoir si le juge ne sort pas un peu son rôle dans certaines de ses interprétations relatives aux services sociaux.

Premier aspect : le juge est dans son rôle quand il dit : « le traité, rien que le traité, tout le traité ». Je voudrais donner deux exemples. Nous savons que le traité d'aujourd'hui ne diffère pas celui de 1957 lorsqu'il s'agit d'appliquer les principes de la libre circulation. Cela étant il a par ailleurs évolué en 50 ans dans son champ de compétences et d'interventions, faisant écho à des évolutions politiques et sociales fortes. Je voudrais donner un exemple qui reflète cette évolution avec la jurisprudence *Albany* de 1999, à propos d'accords passés par des partenai-

res sociaux. La Cour dit très clairement qu'on ne peut pas appliquer mécaniquement à ces accords les règles applicables aux entreprises, notamment les règles de concurrence, parce qu'en le faisant, on compromettrait un certain nombre d'objectifs de politique sociale inscrits le traité. Il y a bien une prise en compte du contexte d'évolution des objectifs et des fonctions collectives de l'Union européenne.

Mais quand le juge dit « rien que le traité », la question se pose de savoir s'il faut tenir compte des références sectorielles ou uniquement des principes généraux. La Cour a résolu le problème dans le domaine social : s'il le faut, elle prend en compte les deux. En effet, s'il est vrai qu'en termes de bases juridiques, la règle d'interprétation est généralement celle de la *Lex specialis*, en ce qu'il convient de privilégier la règle spécifique sur la règle générale, on peut quand même déceler dans la jurisprudence de la Cour la possibilité de cumuler la règle sociale spécifique et la règle générale de libre circulation.

Un exemple significatif en a été donné il y a 15 jours dans l'arrêt qui va certainement faire couler beaucoup d'encre, l'arrêt Yvonne Watts, du 16 mai dernier. Cet arrêt porte le nom d'une dame qui avait des problèmes d'arthrite de hanches. Après qu'on lui ait refusé dans son pays, la Grande-Bretagne, de se faire soigner en France, elle franchit quand même la frontière et se voit évidemment refuser le remboursement.

Cet arrêt a été rendu par la Cour en Grande Chambre, attestant des questions de principe posées à cette occasion. Sur le rapport du juge belge, Koen Lenaerts, qui a voulu, très certainement, faire oeuvre de pédagogie, la Cour dit pour droit qu'elle ne voit pas d'inconvénient à cumuler la règle spécifique, en l'espèce le règlement n°1408-71 sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale et l'article 49 du traité CE sur la libre prestation de services.

Et l'arrêt présente un second aspect pédagogique : alors que plusieurs États-membres sont intervenus à l'audience pour revendiquer leurs compétences en matière de sécurité sociale, la Cour en profite pour donner une leçon institutionnelle : « *Bien que le droit communautaire ne porte pas atteinte à la compétence des États-membres pour aménager leur système de Sécurité sociale et décider du niveau des ressources à affecter à leur fonctionnement, la réalisation des libertés fondamentales, garanties par le traité, oblige toutefois inévitablement les États à y apporter des adaptations sans pour autant que l'on puisse considérer qu'il y aurait de ce fait atteinte à leur compétence souveraine en la matière* ». Il n'est pas sûr toutefois qu'une telle affirmation qui cherche à rassurer les États sur le pré-carré de leurs compétences atteigne vraiment ce but.

Venons-en au deuxième rôle du juge à mettre en lumière : celui d'interpréter le traité quand celui-ci est un peu flou et donc de « créer du droit » (on parle alors souvent d'oeuvre préto-rienne).

Dans le domaine des services sociaux, les intervenants de ce matin ont montré combien qu'il existait des zones de flou, ou du moins, pour reprendre l'expression de Philippe Herzog, des « *zones grises* » entre services d'intérêt économique général et services d'intérêt général. Où se situent les services sociaux par rapport à ces catégories, faute de référence expresse dans le traité ? C'est une question piège et la Cour aura du mal certainement à la trancher définitivement.

À cet égard, je serai moins catégorique que Jérôme Vignon, lorsqu'il disait qu'il n'y aura pas de problème pour la définition des SSIG. On doit en effet rappeler que selon le juge communautaire dans au moins deux arrêts (FFSA, 1997 et Olsen, 2005) rendus à propos d'aides octroyées à un SIEG, si les États-membres ont une liberté de définition, il existe tout de même un contrôle de « *l'erreur manifeste d'appréciation* ». En d'autres termes, il ne faudrait pas abuser de ce pouvoir de définition. C'est d'ailleurs l'esprit même de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, dont la Cour indique clairement que les États peuvent en revendiquer le bénéfice,

mais à condition, en quelque sorte, de le mériter. On pense ici bien sûr aux arrêts *Höfner* et *Jobcenter* notamment, à propos du service de placement d'emplois, dont il ressort, en substance, qu'en cas de carence du service public, l'État ne saurait revendiquer l'aménagement des règles de concurrence et que la place doit être faite aux concurrents plus diligents ou plus efficaces.

Sur l'aspect définition des SSIG, j'ajouterai volontiers une référence au débat qui a animé la doctrine et la jurisprudence françaises dans les années 1950 à propos de la distinction entre les SPIC (services publics industriels et commerciaux) et les SPA (services publics administratifs). À la suite d'un arrêt Naliato du Conseil d'État, on s'était interrogé sur l'opportunité de faire émerger une troisième catégorie, celle des services publics sociaux. Mais cette idée a très vite tourné court. Peut-être une leçon à méditer pour le juge communautaire ?

Il n'en reste pas moins qu'avec un peu de recul, l'apport de la jurisprudence de la Cour me paraît positif, ou du moins aller dans le bon sens, notamment en ce qu'elle a su tout d'abord donner une dynamique à l'article 86, paragraphe 2. Ainsi, dans la ligne de l'arrêt Corbeau (1993), l'ancienne approche qui voulait que le service public était une exception parmi d'autres au droit communautaire, a progressivement cédé le pas à une nouvelle approche : le service public doit être considéré comme un principe parmi d'autres de l'action communautaire. Et l'article 16 CE, introduit par le traité d'Amsterdam, a consacré cette dynamique. Autre exemple, encore en évolution et qui pourrait mériter plus de réflexion, c'est le lien que la Cour établit entre les droits fondamentaux et la citoyenneté européenne. C'est l'article 18, introduit par le traité de Maastricht, qui donne aux citoyens des droits politiques et de libre circulation au sein de l'Union. Or, la Cour est en train de donner, tout doucement, un contenu plus large à cette citoyenneté politique. Elle essaye actuellement de donner une dimension sociale à cette citoyenneté en faisant en sorte que ceux qui ne sont pas entièrement couverts par des dispositions protectrices comme le sont déjà le travailleur, l'étudiant, le retraité ou le chômeur, puissent revendiquer au moins un statut général de citoyen européen qui implique dès lors la libre circulation, la libre prestation de services, etc. Je pense notamment à la jurisprudence Ioannidis de septembre 2005, qui s'inscrit dans la ligne de quatre ou cinq arrêts qui donnent corps à la citoyenneté européenne à travers l'application des règles de libre circulation du traité au profit du citoyen européen et indépendamment de son statut de travailleur salarié ou indépendant. C'est une jurisprudence à suivre parce que la Cour nous montre qu'on peut tout à fait, à partir d'un socle politique, ajouter un socle social. À l'heure où on se demande s'il faut une Europe politique ou une Europe sociale, la Cour n'hésite pas à nous interpellier et à suggérer qu'il nous faut à la fois une Europe politique ET sociale.

Je vous remercie.

Yves Cousquer

Président du CEEP-France

Je vous propose de limiter à trois interventions maximum et si possibles brèves afin que nos orateurs aient le temps de répondre.

Dominique Dujols,

Union Sociale pour l'Habitat

J'interviendrai en contrepoint des exposés qui viennent d'être faits, tout à fait passionnants, et aussi des précédents, puisque M. Vignon a gentiment interpellé le logement social. Je souhaite indiquer pourquoi nous pensons qu'il faut aller au-delà de l'exclusion, qui n'est pas complètement claire, des services sociaux d'intérêt général de la directive Services.

Ce n'est pas, en cas de non législation européenne sur les services sociaux d'intérêt général, les traités et pour le reste la liberté des États, parce qu'il y a quand même la liberté au quotidien et aussi une autre *communication* qui va entrer en application dans la mesure où elle a reçu l'accord du Conseil des ministres, mais malheureusement le Parlement européen n'a pas répondu à la saisine. Il s'agit de la *communication* sur la normalisation des services.

Il est prévu, depuis octobre 2004, que l'ensemble des services pourra faire l'objet d'une normalisation dans le cadre de la nouvelle approche et, en particulier, les services qui répondent à des besoins sociétaux. Cela ressemble en partie à des services sociaux puisque sont expressément visés les services d'aide aux personnes en situation de handicap, de vieillissement, les services de santé, la prévention de la malveillance (une spécification technique vient d'être élaborée). Tout est donc susceptible de rentrer dans ce champ avec les conséquences que l'on imagine si l'on passait dans le cadre d'une directive nouvelle approche. Les législations nationales sont tenues en l'état dès lors que la normalisation est à l'œuvre. Il n'y a pas davantage de contrôle politique ou démocratique sur le processus de normalisation, je pense que cela mérite d'aller un peu plus loin. Le CEN est saisi, c'est son rôle. Cela va aller très vite et il y a un risque qui mérite que l'on oppose d'autres dispositifs juridiques. On a beau dire que la norme est un phénomène de consensus, elle a des effets juridiques dans la réalité en matière d'assurance, devant les tribunaux et on ne peut pas le négliger.

Voilà l'une des raisons pour lesquelles je pense qu'il faut se préoccuper de la sécurité juridique.

Et je voulais dire à M. Vignon que l'on n'a pas à craindre la transparence. Il n'y a pas d'un côté des services sociaux qui, par définition, auraient intérêt à une certaine obscurité et de l'autre, les services concurrentiels, qui ne coûtent rien aux contribuables, et qui ont tout à gagner à la transparence. Il se trouve qu'hier, pour le cas français, nous avons eu, pour la première fois et à la demande de l'Union Sociale pour l'Habitat, une présentation des aides publiques de l'État, c'est-à-dire les aides aux tiers, qu'elles soient budgétaires ou fiscales aux différents secteurs locatifs. On s'aperçoit qu'entre les aides budgétaires et les aides fiscales, l'investissement locatif privé recevra en 2006 1 960 000 000 d'euros tandis que le logement locatif social recevra 1 836 000 000 d'euros. En face, les contreparties, en termes d'obligations, n'ont rien à voir au niveau des loyers puisqu'à part une partie du secteur conventionné privé, celui qui est notamment opéré par les *Pacts* ou les sociétés d'habitat et de développement, les obligations en matière de loyers n'ont strictement rien à voir. Le logement social, lui, est pérenne tandis que les obligations du secteur privé sont sur 10 à 15 ans. Enfin, le secteur social de droit n'a pas le libre choix de ses locataires.

La transparence n'est pas quelque chose qui doit faire peur aux acteurs du secteur social et je pense que le même raisonnement peut être fait en matière de santé. Je ne m'y risquerais pas davantage.

Yves Cousquer

Président du CEEP-France

Je suis pour ma part un peu inquiet de la méthode de l'exclusion car, bien sûr, on exclut certains services sociaux plus les services de santé mais demain, la directive s'appliquera à l'ensemble des autres services sociaux, ceux qui sont non exclus. On attendra après-demain pour avoir peut-être une directive cadre qui fixerait des critères qui définissent l'intérêt général et les conditions dans lequel l'intérêt général est traité.

Anne Van Lancker
Députée européenne

Au niveau des clarifications, on a mis « tel quel » puisqu'on ne disposait pas d'une définition qui porte un certain consensus au niveau européen. On avait espéré que la *communication* sur les services sociaux d'intérêt général ne vienne pas avant le vote du Parlement européen concernant la directive services parce qu'on aurait pu peut-être s'appuyer sur une description de définition un peu plus consensuelle de la part de la Commission que nous n'avions pas. On a biffé les mots « tels quels » parce que les services juridiques de la Commission nous disent qu'il y a insécurité générale quand on emploie des mots comme « tel quel » et des énumérations qui ne limitent pas la boîte. Je dois vous dire que je trouve que la sécurité juridique n'est pas livrée non plus quand on dit des services sociaux « *relatifs à* ». L'insécurité n'est pas réduite selon moi mais je crois qu'il y avait une intention de rétrécir l'exclusion des services sociaux. Quand je vois tous les débats qui se sont déroulés au sein de la commission, après le vote au Parlement, j'ai quand même quelques doutes sur ce que dit Anne Houtman. La Commission nous dit-elle, quand elle a présenté sa directive, n'avait pas du tout l'intention de viser les services sociaux. Pourquoi alors ne pas exclure du large champ d'application de la directive « services » les services sociaux tels quels si ce n'était pas l'intention de la Commission de les couvrir de toutes façons ? On me dit sécurité juridique, je réponds subsidiarité. Mais il y a un certain prix à payer, qui s'appelle l'insécurité juridique. Je ne sais pas encore ce que le Parlement européen va faire. Je sais que c'est l'amendement des socialistes qui est passé un peu par hasard car il n'y avait pas un accord avec le PPE sur l'exclusion des services sociaux de manière large. On va devoir s'asseoir ensemble, tous les gens qui ont voté pour la majorité des compromis au Parlement, pour voir si l'on trouve une bonne définition ensemble qui porte le consensus de la grande majorité du Parlement européen d'exclure les services sociaux d'intérêt général.

Pour ce qui est des services d'intérêt économique général qu'on n'a pas pu exclure de la directive « services », c'est un peu le regret du groupe socialiste dont je fais partie. Nous avons l'idée que même les services d'intérêt économique général, plus généralement, ont des missions d'intérêt général qui empêche de les inclure dans une directive qui avait des perspectives commerciales. Pour cela nous voulions une approche un peu différenciée. Nous n'avons pas réussi mais nous avons réussi à les exclure de l'application même de l'alternative au principe du pays d'origine.

Deuxièmement, le grand exercice de screening ne s'appliquera pas aux services d'intérêt économique général, ce qui signifie que même s'ils sont inclus dans le champ d'application de cette directive, ils profiteront en creux quand même d'un régime spécifique qui les mettra à l'abri de tous les dommages qui pourraient être causés par l'exercice méthodologie d'un screening systématique.

Anne Houtman
Directrice à la DG Marché intérieur et Services

La question de la définition des services sociaux : la Commission souhaite une définition claire car il y a 25 États-membres qui vont devoir transposer la directive dans leur droit national. Nous sommes obligés de s'assurer que la définition est suffisamment claire pour qu'ils en tirent tous les mêmes conséquences. Je demandais à mes collègues ce qui ne se trouvait pas dans l'exclusion, je ne suis pas arrivée à trouver des domaines qui ne s'y trouvaient pas. Je suis certaine qu'en deuxième lecture au Parlement, cela va encore être discuté, mais honnêtement, je ne suis pas sûre qu'il existe une définition universelle d'un service social.

Stéphane Rodrigues

Maître de conférence en droit européen à la Sorbonne et avocat au barreau de Bruxelles

Sur le logement social et la transparence, le logement social est l'un des exemples où l'effort de transparence a été anticipé. Relisons la loi Solidarité et Rénovation Urbaine (SRU) qui fait un effort de définition, dans le code général de l'habitat et la construction, pour mieux définir les missions des opérateurs du secteur du logement social. Je pense notamment à la liste des missions pour les offices HLM par exemple. De mémoire, il y a même le mot retenu de « mission de service d'intérêt général ». Cet effort de transparence pourrait servir de modèle pour d'autres secteurs, dans les textes fondateurs de votre action.

Sur les services sociaux, il n'y a pas de définition en tant que telle dans la proposition amendée de directive Services présentée le 4 avril dernier par la Commission. Mais il y a quand même un considérant 10, nonies, qui tente une définition des services sociaux. C'est limité pour le moment à la garde d'enfants, au logement social, à l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin. Cela est suivi de critères tellement généraux que l'on pourrait se demander s'ils ne s'appliqueront pas à l'ensemble de la définition des services sociaux. Je lance une idée car c'est assez large lorsqu'il s'agit de mettre l'accent sur l'assistance aux personnes dans le besoin, dépendantes ou marginalisées. Garantir la dignité humaine, l'intégrité des personnes, la cohésion sociale et la solidarité : je suis presque sûr que la grande famille des services sociaux pourrait se retrouver dans ces critères. Alors pourquoi la Commission voudrait établir une distinction entre certains de ces services sociaux puisqu'elle défend par ailleurs des critères d'application extrêmement généraux (voir aussi en ce sens sa *communication* du 26 avril dernier sur les SSIG) ? En voulant être un peu provocateur, le fait de dire qu'il y a des « bons » services sociaux d'un côté qu'il faut exclure de la directive services et les autres, qu'on ne sait pas vraiment définir et que, par conséquent on n'exclut pas, me paraît participer au sentiment d'insécurité juridique tant décrié par ailleurs par la Commission elle-même...

Yves Cousquer

Président du CEEP-France

Il me reste à ajouter trois mots de conclusion. Cette matinée a donné à chacun des clés, même ceux qui sont versés dans ces affaires et qui sont des experts. Les interventions de ce matin ont restitué dans leur dimension historique beaucoup de ces grands débats, ont donné des clés d'actualité immédiate, des finesses, les discussions entre le parlement et la commission, le Conseil européen et de nouveau le parlement, après une nouvelle rédaction.

Cela nous a permis de comprendre comment doit s'appliquer la pro-activité dont les promoteurs de cette journée ont déjà fait preuve dans ce processus qui continue, en faisant la part aux cas particuliers éclairés par la jurisprudence de la cour ou à des démarches plus globales éclairées par des expérimentations, par les méthodes de la coopération ouverte sur lesquelles Jérôme Vignon concluait son propos. Nous aurons à le faire en étant plus fins dans la typologie des fonctions collectives qui sont à assumer, sans opposer, comme mettait en garde Philippe Herzog, le social au social, c'est-à-dire les services sociaux dont on parle aujourd'hui aux services d'intérêt général dont on a parlé déjà depuis longtemps et dans lesquels s'insèrent les services sociaux.

Contribution au débat communautaire

Président de séance :
Gérard Vincent
Délégué Général de la FHF
(Fédération Hospitalière de France)

La parole aux acteurs

Animateur :

- Daniel Zielinski, Délégué Général de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS)

Intervenants :

- Maurice Duranton, Président Général de la MFP (Mutualité Fonction Publique)
- Michel Hédouin, Administrateur de la FEHAP (Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Assistance Privés à but non lucratif)
- Jean-Michel Bloch-Lainé, Président de l'Uniopss (Union Nationale Interfédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux)
- Georges Cavallier, Président de la Fédération des Pact-Arim
- Paul-Louis Marty, Délégué Général de l'Union Sociale pour l'Habitat
- Nicolas Gros, journaliste à la revue *Europolitique sociale*

Gérard Vincent

Délégué Général de la FHF

Comme vous l'avez constaté, je ne suis pas Claude Evin, qui devait présider cette séance. Je suis modestement Gérard Vincent, délégué général de la Fédération Hospitalière de France. Claude Evin a eu un empêchement de dernière minute et m'a demandé de le représenter. Je prie les présidents présents à cette tribune de bien vouloir excuser le caractère un peu curieux de ma présidence. En général, c'est un président qui préside et non pas un délégué général mais je prends cette charge à la dernière minute. Je vais essayer de faire de mon mieux.

J'étais ce matin avec vous et j'ai beaucoup apprécié ce qui a été dit.

J'ai appris beaucoup de choses. Cette matinée était consacrée à la situation actuelle des services sociaux d'intérêt général à travers la vision des responsables de l'Union européenne. Cet après-midi, nous allons écouter des acteurs et des politiques, dans un premier temps, avant d'avoir le point de vue de la France au sein du Conseil, qui sera présenté par Jean-Jacques Tregoat, Directeur Général de l'Action Sociale, qui nous a rejoint dès le début de cet après-midi. Ensuite, Nicole Maestracci, présidente de la FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale) nous présentera la résolution des acteurs de services sociaux d'intérêt général. Ce seront les propositions de cette journée qui ont été préparées un peu à l'avance. Enfin Joël Hasse Ferreira, député européen, fera les conclusions de cet après-midi.

Mais avant de commencer cet après-midi de travail, je voudrais donner la parole à Nicolas Gros, journaliste à la revue *Europolitique sociale*, partenaire de cette conférence. Il va nous présenter, presque en avant-première, les résultats de l'accord politique intervenu au Conseil hier soir sur la formulation de l'exclusion des services sociaux du champ de l'application de la directive services. Il est intéressant que nous ayons cette information, sinon en primeur car nous avons tous écouté les médias. Ce point d'information, dès cet après-midi, nous permettra éventuellement de rebondir.

Nicolas GROS

journaliste à la revue Europolitique sociale

Je suis journaliste à *Europolitique sociale* à Bruxelles et je suis également correspondant pour Ouest-France. J'ai à la fois un œil européen et un œil français. Premièrement, le compromis adopté hier soir l'a été par consensus, avec une seule abstention, la Lituanie. Il est très proche du compromis adopté par le Parlement européen, très proche également de ce qui avait été voté pour les services sociaux.

Je vous le traduis. Il s'agit des « services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et au soutien aux familles et personnes, de façon permanente ou temporaire dans le besoin ». Alors que jusqu'à présent, c'était à peu près pareil, le concept a évolué avec l'ajout de cette dernière partie de la phrase mais également avec la précision suivante « Ils sont fournis par l'État ou par des fournisseurs de services mandatés par l'État ou par des *charities*, qui sont des associations à but non lucratif, reconnues comme telles par l'État. »

On a en commentaires quelques petits ajouts de précision mais qui ne modifient pas le texte puisque c'est une définition assez précise et pas automatiquement large. Personnellement, je le lis comme incluant dans la directive tous les services privés fournis sans mandatement, donc de façon volontaire à des personnes éventuellement dans le besoin ou à d'autres personnes et qui relèvent des services sociaux.

Après cette partie, il y a de nombreuses petites modifications, notamment sur les services d'intérêt général, sur la notion de la protection de l'enfance, d'intérêt public qui sont précisés dans les considérants de façon plus générale.

Le deuxième point important qui a à voir avec le contenu général, est l'élaboration de cette méthode de *screening*. Les États-membres vont devoir notifier à la Commission toutes les mesures qu'ils envisagent ou qu'ils ont déjà prises et qui peuvent constituer des restrictions ou des simili-restrictions à la prestation de services. La Commission en fera un registre public. Ce sont des obligations qui existent souvent dans les directives mais là, elles sont plus fortes, plus encadrées. C'est un peu une obligation de transparence et de résultats au lieu d'une obligation de moyens.

Gérard Vincent

Délégué Général de la FHF

En quoi cet accord, qui est forcément un compromis, permet de franchir une étape supplémentaire ? Qu'a-t-il laissé tomber et que permettra-t-il de faire dans les mois qui viennent ?

Nicolas Gros

journaliste à la revue Europolitique sociale

Ce qu'il permet de plus est la première lecture qui s'est achevée au Conseil. Enfin ! Jusqu'à présent, le Conseil, avant l'avis du Parlement, et je parle en présence de parlementaires, n'avait jamais réussi à se mettre d'accord. Le vrai problème, au niveau de la directive services, était là au Conseil, où les ministres étaient totalement divisés, avant même d'être au Parlement et à la Commission. Donc le Conseil achève sa première lecture et nous allons pouvoir repartir pour une deuxième lecture du texte au Parlement et au Conseil. D'une certaine façon, il montre qu'il est très difficile politiquement de s'écarter du texte à la fois de la Commission, qui avait été la reprise du texte du Parlement et, globalement, il est difficile de

revenir en arrière comme voulait une partie des États-membres, notamment les nouveaux États-membres. Le fait que les nouveaux États-membres, à part la Lituanie, n'ont maintenu aucune abstention est un signe qu'ils se sont ralliés et qu'ils ont fait un pas beaucoup plus grand que celui qu'ils auraient pu franchir. On a obtenu à un compromis avec un consensus assez fort, peut-être aussi fort au Parlement qu'au niveau du Conseil. Peut-être que les grands débats de la directive services sont maintenant derrière nous.

Après il y a des questions techniques. Comme il faut des majorités beaucoup plus fortes pour détruire ce compromis obtenu, on a vraisemblablement la finalité de la directive services tel qu'elle pourra sortir peut-être dans six mois, un an maximum.

Gérard Vincent

Délégué Général de la FHF

Notre conférence arrive donc à point nommé ?

Nicolas Gros

journaliste à la revue Europolitique sociale

Oui. L'exclusion à moitié ou aux trois quarts des services sociaux rend la question des services sociaux d'intérêt général encore plus importante.

Gérard Vincent

Délégué Général de la FHF

Merci beaucoup pour ce résumé de qualité, tout à fait intéressant. Nous entamons donc la première table ronde, animée par Daniel Zielinski, Délégué Général de l'Union Nationale des Centres Communaux et intercommunaux d'Action Sociale. Il va animer cette conférence auxquels vont participer Maurice Duranton, président de la Mutualité de la Fonction Publique, Michel Hédouin de la FEHAP, Jean-Michel Bloch-Lainé, président de l'Uniopss, Georges Cavallier, président de la fédération des Pact-Arim et Paul-Louis Marty, Délégué Général de l'Union Sociale pour l'Habitat.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Je suis très heureux de participer avec vous à cette table ronde. En tant que centre communal d'action sociale, je me sens bien à cette table ronde étant donné l'ensemble des partenaires ici présents avec lesquels nous travaillons au quotidien, que ce soit dans le secteur sanitaire et social avec la FHF et les mutualités ou encore dans le domaine du logement avec l'USH. En même temps, je représente aussi un des partenaires, dont je suis le seul représentant ici, qui sont les collectivités locales. À ce titre, il y aura peut-être quelques spécificités, notamment lorsqu'on parlera de résolution et lorsqu'on s'adressera aux autorités publiques. Je me sens fortement concerné dans les réclamations qui leur sont faites. Au quotidien, l'ensemble des partenaires associatifs partage un ensemble de valeurs que l'on retrouvera dans le débat sur les SSIG.

Merci à M. Gros d'avoir fait un bilan de ce texte adopté cette nuit. J'ai eu une frayeur, en dernière minute, en écoutant les rajouts qui ont été faits, mais je n'ai pas le texte devant moi. On a rajouté les mandatements de l'État et le partage des compétences avec les *charities*, qu'en est-il pour les collectivités territoriales ? Je regarderai dans le texte en détail ce que l'on en dit et je serai vigilant sur cela.

Nous avons prévu avec vous d'écouter les acteurs. Nous allons faire cinq tours rapides et je donnerai la parole à chaque fois pour deux ou trois minutes maximum à chacun. Nous avons prévu cinq points.

Le premier point sera que chacun s'exprime en présentant son secteur. J'en profite pour féliciter toutes l'équipe et des groupes de travail qui se sont réunis. Une synthèse par groupe de travail (secteur de l'inclusion, de la santé, du travail, le secteur mutualiste et du logement) d'une grande qualité a été élaborée et qui présente quelques obstacles, quelques questionnements que nous avons et aussi quelques préconisations, sur lesquelles nous allons revenir. C'est donc un très bon travail préparatoire qui a été fait et que vous avez à disposition.

Le deuxième point sera de nous parler des spécificités de ce secteur, par rapport aux SSIG. Le troisième point sera de savoir si vous rencontrez un problème au quotidien entre le droit européen et la conception du SSIG en tant qu'acteur. Le droit communautaire impacte-t-il l'ensemble de vos activités ? Le quatrième point est : si l'Union européenne ne reconnaissait pas les SSIG tels que nous les entendons, quels sont les risques? Ceci nous amènera à parler de préconisations, ce sera le cinquième point. Nous ne serons pas exhaustifs, chacun donnera un exemple de son vécu au quotidien dans la suite logique de ce que l'on a dit ce matin.

Je passe la parole à Jean-Michel Bloch-Lainé pour qu'il nous parle du secteur de l'inclusion sociale. Nous allons passer de la lutte contre l'exclusion au secteur de l'inclusion, terme qui nous a été amené par l'Europe. L'Union Nationale et Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (Uniopss) représente 20 000 établissements, 22 unions régionales et surtout 110 fédérations ou unions nationales. C'est un gros partenaire et, c'est à ce titre-là que j'ai le plaisir de passer la parole à son président, qui est aussi membre du Comité Économique et Social Européen dont le prochain renouvellement des conseillers va avoir lieu en octobre 2006.

Jean-Michel Bloch-Lainé
Président de l'Uniopss

Merci beaucoup. Très brièvement, le secteur de l'inclusion – prenons ce mot puisqu'il est reconnu, nous nous appelons plus souvent le secteur de la solidarité mais le terme est trop vaste – veut dire en l'occurrence que le secteur regroupe en France les établissements sociaux, c'est-à-dire les établissements et les services à destination des personnes âgées, handicapées, des personnes en situation d'exclusion sociale et/ou familiale, l'enfance en danger et/ou délinquante. D'autre part, il regroupe aussi le secteur de la petite enfance, de l'insertion par l'activité économique (un point de croisement de beaucoup de nos préoccupations au regard de Bruxelles), celui de l'hébergement à caractère social et enfin le secteur socio-judiciaire. Au sein de ce secteur de l'inclusion, les associations jouent en France un rôle très important, ainsi que les organisations mutualistes qui y sont également représentées. C'est un rôle qui est un produit de l'histoire, c'est aussi un rôle qui traduit une vocation spécifique de certains acteurs. Ce n'est pas simplement des héritages, c'est une création permanente en matière d'exercice de solidarité et en matière d'imagination et de projet.

Ce secteur a pour principale caractéristique de s'adresser et d'essayer d'épauler des usagers – je n'aime pas le mot – vulnérables, qui ne sont pas des consommateurs ordinaires contrairement à ce que ici ou là on veut avoir la tentation de penser. J'observe assez souvent à Bruxelles, mais pas seulement là-bas, qu'on considère qu'avec une bonne organisation consumériste, toutes les personnes en difficulté peuvent s'adresser à quelques interlocuteurs que ce soit en tant que consommateur. Mais il se trouve qu'il y a des personnes qui ne peuvent pas voir leurs droits reconnus et leur sécurité garantie si l'on prend le problème de cette façon-là.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. La dernière nuance est déjà très intéressante dans la déclinaison que nous allons avoir sur la notion d'intérêt général et des services sociaux d'intérêt général. À qui s'adresse-t-on au quotidien ? Les précautions de langage que nous prenons est la même dans tous les pays européens : nous avons tous eu des discussions sur les usagers, les clients, les personnes, les concitoyens. Chacun a réfléchi, chacun a trouvé son mot qui choque quelquefois dans certains pays, mais il y a eu un consensus pour déterminer comment on allait appeler les utilisateurs de nos services sociaux. M. Duranton représente ici tout le secteur de la protection sociale, parce que plusieurs mutuelles ont travaillé à l'organisation de cette journée. Il est aussi, ce sera intéressant pour nos débats, Président de l'Association Internationale de la Mutualité et Président de la Confédération Européenne des Coopératives Mutualités, Associations et Fondations.

Maurice Duranton

Président Général de la MFP

Moi aussi, je trouve que la sémantique a beaucoup d'influence au niveau européen et que les mots qu'on utilise sont quelquefois porteurs de précision ou de confusion. On doit porter beaucoup d'attention à la manière dont on les exprime. C'est vrai que choisir, comme l'a fait le groupe de travail, la désignation « organismes de protection sociale mutualiste » me paraît assez heureux pour que l'on puisse bien situer le champ de la mutualité, même si je pense qu'il va un peu au-delà de ce que l'on appelle traditionnellement la protection sociale.

Dans ce domaine, ont été cités des acteurs de la mutualité, soit du monde agricole de la CC MSA (Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole), une mutuelle qui participe activement à tous les travaux, soit de la FNMF (Fédération Nationale de la Mutualité Française) ou de la mutualité de la fonction publique. Par ailleurs, la MGEN est partenaire de l'organisation de cette conférence au même titre que la MFP et la FNMF. Ces acteurs représentent quand même un nombre de citoyens largement supérieur à la moitié de la population française. On peut donc considérer que cela concerne la citoyenneté de manière assez globale.

L'histoire là aussi a son importance, puisque dès la fin du XIX^{ème}, l'organisation des organismes pour la protection sociale s'est tournée vers une forme mutualisée, qui a été d'ailleurs le catalyseur de la création de la Sécurité sociale universelle. On a donc petit à petit catalysé les énergies individuelles vers un système universel, dont on espère d'ailleurs qu'il continuera à persister et à évoluer.

Ces organismes interviennent essentiellement dans le champ de l'assurance-maladie, à la fois en qualité de gestionnaire des régimes obligatoires mais aussi dans la part complémentaire que le régime obligatoire ne couvre pas et qui, malheureusement, a parfois tendance à croître dans nos dispositifs français actuels. Mais pas seulement en France malheureusement.

Ils ont complété leur action par une intervention dans le cadre d'établissements sanitaires et sociaux. On se retrouve donc à la fois sur le terrain d'associations dans le domaine de l'insertion et sur le terrain de la dispensation de soins de santé comme les établissements hospitaliers, avec une volonté d'ouverture d'accès à la plus grande part de la population. Nous avons réellement une application large à la fois dans le cadre de la protection sociale mais aussi dans le développement des territoires.

Cela donne aux organismes de protection sociale mutualiste, à mon sens, mais j'espère qu'on le démontrera à travers nos débats, une légitimité à parler des services sociaux d'intérêt général puisque leurs domaines d'intervention sont assez larges. Et je vous remercie d'avoir fait état de l'organisation internationale de la mutualité, qui est un énorme travail sur le plan européen, en fédérant des organismes qui n'ont pas obligatoirement tous le même rôle et la même approche dans tous les pays, notamment depuis l'élargissement. Dans ce domaine, il faut que nous ayons une vision très large de l'ensemble de ces domaines, on y reviendra.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup M. Duranton. La dernière phrase étant extrêmement intéressante : nous n'avons pas la même approche. Quel est le rôle dévolu aux associations, aux mutuelles, à l'État, au privé, aux collectivités locales ? Selon les pays de l'Union européenne, nous avons un rôle dévolu différent car la réalité est différente. Les réactions sur la *communication*, sur les SSIG et sur notre travail seront différentes d'un pays à l'autre.

En même temps, les mutuelles ont aussi un rôle à côté de celui de la protection sociale avec le développement d'actions sanitaires et sociales, qui justifie d'autant plus leur réaction sur les services sociaux d'intérêt général.

Nous allons maintenant parler du secteur de la santé. Je vais donner la parole à M. Michel Hédouin, qui représente la Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Assistance Privée. La Fehap est une fédération du secteur sanitaire et social, médico-social, du secteur privé à but non lucratif. Vous êtes vous-même administrateur de la Fehap et président d'un établissement de santé médico-social, et administrateur de l'association européenne des directeurs d'hôpitaux. Là aussi, vous avez une casquette régionale, nationale et européenne.

Michel Hédouin

Administrateur de la FEHAP

Je voudrais d'abord renouveler l'excuse du président de la Fehap, Emmanuel Duret, qui a été retenu par d'autres obligations. Comme vous l'avez dit, la Fehap est une fédération qui intervient dans l'ensemble du champ sanitaire et social : sanitaire, médico-social, social. Par contre, aujourd'hui, je vais vous parler essentiellement de la problématique de santé pour vous dire qu'en France, les intervenants du secteur de santé relève des trois secteurs, le secteur public, le secteur privé lucratif et le secteur associatif. Ceci est une spécificité, ce n'est pas vrai partout en Europe.

En gros, le secteur public représente à peu près 65 %, le secteur lucratif 20 % et le secteur privé associatif, où la grande majorité des établissements sont gérés par la Fehap, 15 %.

Cette répartition varie beaucoup selon le type d'activité. Si l'on prend le secteur du moyen séjour par exemple, et ce qui est de l'ordre de la rééducation, le privé à but non lucratif a une part beaucoup plus importante que la part moyenne de 15 % mais si l'on prend d'autres secteurs, comme le secteur de la chirurgie programmée, le secteur lucratif monopolise en France près de 70 % des interventions, ce qui n'est pas loin d'être le record d'Europe en la matière.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. Après cette présentation rapide du secteur de la santé, nous passons au secteur du logement. Nous allons écouter deux intervenants : Georges Cavallier, Président de la fédération des Pact-Arim qui représente ici l'ensemble des organismes qui interviennent dans l'insertion par le logement. La fédération des Pact-Arim cherche à avoir trois rôles.

Elle regroupe 142 associations. Son rôle est d'améliorer 4,5 millions de logements, sans compter la volonté d'aider à se loger dans des conditions décentes des personnes précaires et accompagner les collectivités publiques, locales dans leur rôle de solidarité et de maintien de cohésion sociale. C'est ici que les collectivités locales, que je représente, croisent souvent le Pact-Arim.

Georges Cavallier

Président de la Fédération des Pact-Arim

Je ne m'exprime pas ici simplement au nom de la fédération des Pact-Arim. Je représente l'ensemble du secteur des organismes qui travaillent sur l'insertion par le logement et sur l'amélioration de l'habitat à des fins sociales. Ce sont des associations ou des unions d'économie sociale, sans but lucratif. La gestion désintéressée, solidement ancrée sur un territoire, montre qu'elles sont en contact direct avec les autorités locales et connaissent bien les populations en difficulté. Ces associations travaillent en direction des personnes ou des familles, qui connaissent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir, que ce soit par l'inadaptation de leurs ressources ou l'inadaptation de leurs conditions d'existence.

Ce sont des associations qui conjuguent une conviction militante affirmée avec une capacité professionnelle dans l'ensemble des secteurs de l'habitat, que ce soit le secteur technique ou le secteur de l'accompagnement social. Or, leurs actions concourent très directement et en parfaite complémentarité avec le secteur public et le secteur du logement HLM, et s'inscrivent dans les objectifs généraux de la politique nationale du logement, c'est-à-dire l'effectivité du droit au logement et la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale.

En fait, nous travaillons très directement à protéger l'intégrité et la dignité de la personne. Au-delà des chiffres que vous avez donnés, l'ensemble du secteur représente environ 400 organismes, 10 000 salariés, qui arrive à donner satisfaction aux besoins de 200 000 ménages chaque année.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci M. Cavallier. L'autre partenaire pour le logement de cette table ronde est Paul-Louis Marty, Délégué Général de l'USH (Union Sociale pour l'Habitat). L'USH est un partenaire que nous croisons aussi dans les centres d'action sociale au quotidien, bailleur gestionnaire pour bon nombre de foyers-logements que nous gérons ensemble pour l'accueil des personnes âgées. Il représente 820 organismes de logement social. Il a trois missions principales : constructeur et gestionnaire de logements locatifs, constructeur de logements pour l'accession à la propriété, il apporte aussi des prêts aux familles désireuses d'acquérir leur logement.

Tout le monde connaît le président de l'USH, Michel Delebarre, qui a une autre casquette qui nous intéressera, en tant que nouveau président du Comité des régions, et Président de l'union départementale des centres communaux d'action sociale du Nord.

Paul-Louis Marty

Délégué Général de l'Union Sociale pour l'Habitat

Tout d'abord, nous sommes toujours l'organisation nationale des fédérations d'organismes HLM, qui s'appelle l'Union Sociale pour l'Habitat. Je représente les organismes HLM, si vous voulez. Nous sommes une organisation très décentralisée : comme vous l'avez dit, nous avons 820 organismes de logement social, souvent regroupés dans des groupes. C'est souvent plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. Ce sont des organismes sans but lucratif, autonomes, qui sont en grande proximité avec les collectivités locales, de manière souvent structurée puisque ces dernières sont présentes soit comme communauté de rattachement, soit comme actionnaire majoritaire. Nous sommes responsables des missions d'intérêt général et des services publics au sens européen du terme et définies par la loi. Nous travaillons sous le contrôle étroit, et en symbiose extrêmement forte, des collectivités locales et de l'État.

Nos activités de construction, de location, de missions d'aménagement urbain, d'accession à la propriété et de, financement d'accession à la propriété à travers le crédit immobilier de France, qui fait partie de notre organisation, représentent un enjeu assez important au niveau du pays.

D'une part, nous possédons et nous gérons environ 4 millions de logements, ce qui veut dire qu'actuellement un Français sur cinq habite dans un logement HLM. Nous construisons actuellement 80 000 logements. Je ne parle pas de l'accession à la propriété locative. Nous sommes engagés, il ne faut pas l'oublier, dans des opérations de renouvellement urbain, à côté d'autres partenaires, à travers l'agence nationale pour le renouvellement urbain, et de façon plus générale, dans la politique de la ville. En regardant de manière plus profonde nos missions, elle vise plusieurs objets : d'une part, assurer une meilleure cohésion sociale et lutter contre les discriminations ou ségrégations sociales mais aussi les ségrégations territoriales. Selon moi, ces dernières sont aussi importantes que les ségrégations sociales. Nous avons aussi un rôle de régulation du marché et nous sommes à peu près les seuls acteurs, avec nos amis des Pact-Arim et avec les associations, à pouvoir assurer des parcours résidentiels, c'est-à-dire permettre à des familles de passer d'un statut à un autre statut et de se développer dans le logement.

Les logements que nous mettons en service sont des logements loués ou généralement vendus sous plafond de ressources avec des conditions de sécurisation très importantes dans ce cadre d'instabilité familiale. D'autre part, la finalité du logement et son caractère social sont inscrits durablement dans la loi, c'est-à-dire que nous n'avons aucune capacité à sortir de notre vocation sociale. Il serait intéressant de regarder ce qui se passe dans d'autres pays. En dernier lieu, l'attribution des logements, je pense notamment au vote de l'amendement qui va avoir lieu prochainement à l'assemblée nationale, se fait dans des conditions réglementaires, sous un contrôle de la puissance publique et par les collectivités locales. C'est un élément très important du point de vue européen.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. Passons à la deuxième étape de l'échange, c'est-à-dire la sensibilisation de vos réseaux respectifs sur les SSIG. Comment avez-vous été sensibilisés, comment travaillez-vous cette notion et quels sont vos positionnements institutionnels ? Certaines organisations ont travaillé en amont depuis déjà un certain nombre d'années et notamment, je pense à M. Marty avec l'USH qui est présent à Bruxelles depuis quelques années. Il serait intéressant de parler de cette dynamique à un moment où les collectivités territoriales comme

l'Association des Maires de France, l'association des Départements de France viennent de créer la maison européenne des collectivités territoriales à Bruxelles. Il était grand temps de la créer aujourd'hui. Au niveau de l'UNCCAS, nous avons mis en chantier un réseau européen des élus pour l'action sociale locale pour avoir un rôle plus proactif. Il n'est jamais trop tard pour bien faire. Pour un certain nombre de textes que nous discutons aujourd'hui, il est très intéressant d'avoir pu se mobiliser depuis quelque temps déjà.

M. Bloch-Lainé, comment votre réseau s'est mobilisé sur les SSIG et quel est votre positionnement institutionnel ?

Jean-Michel Bloch-Lainé

Président de l'Uniopss

Je commencerai par dire que cette mobilisation n'est pas venue d'un coup. C'est la constante de la nature humaine que de penser que ce qui existe durera toujours et on n'imaginait guère qu'il puisse y avoir un changement des lignes de débats sur la façon de traiter les SSIG. Il fallait se réveiller.

En deuxième lieu, ce qui a contribué au réveil, date de 5-6 ans quand il a fallu préciser le statut fiscal des activités économiques des associations. Les associations, du secteur dont je parle, exercent – notamment celles qui s'occupent de l'insertion par l'activité – des activités économiques, même si elles sont non lucratives. À partir de ce moment-là, il était normal que l'administration fiscale dise qu'elle ne peut pas les exonérer indéfiniment de TVA ou de taxes simplement parce qu'elles relèvent du statut associatif. Si elles exercent des activités qui sont, au demeurant, confrontées ou voisines d'activités analogues exercées par d'autres secteurs, l'administration fiscale a besoin de savoir à quoi s'en tenir.

La discussion à cet égard a été très intéressante, parce qu'elle nous a aidé à comprendre qu'il fallait qu'on argumente et qu'on explique ce que l'on faisait et en quoi cela était spécifique.

Le troisième élément a été cette évolution du dossier à Bruxelles. Au Comité Économique et Social, j'ai découvert un théâtre de confrontation des points de vue sur ce sujet et je ne parle que des gens de bonne foi. Il y en a beaucoup qui pensaient et qui continuent à penser que les prestataires de SSIG devraient être traités comme des commerçants ordinaires, cela au sens d'une idéologie que Raymond Aron définit comme une interprétation systématique de la société, considérée comme la vérité suprême. La concurrence à elle seule peut parfaitement ordonner le monde puisque les consommateurs peuvent s'organiser en mouvement consommériste et se défendre s'ils sont attaqués. À raison de l'émulation qu'exerce la concurrence, il fallait se positionner par rapport à cette idéologie et une attitude aussi nocive eût été, de notre part, de s'abriter derrière une ligne Maginot et de refuser de considérer la situation en disant que puisque nous sommes convaincus, nous sommes convainquants. Ce serait la chronique d'une mort annoncée.

Au sein de l'Uniopss, nous avons pris conscience que se battre sur une position pareille était suicidaire. Nous le pensons toujours. Nous avons beaucoup travaillé au sein de l'Uniopss pour faire partager cette inquiétude, mais dans un sens positif. S'agissant de la proposition de directive Services de la Commission en 2004, nous avons dressé un argumentaire à l'intention des institutions européennes, de nos pouvoirs publics, sur les risques que faisaient peser certains énoncés de la directive sur le secteur associatif et social, c'est-à-dire sur leurs activités.

En janvier 2006, nous avons fait à la mesure de nos moyens, qui ne sont pas considérables mais nous avons une formidable équipe à l'Uniopss qui s'occupe des questions européennes et le Conseil est de plus en plus motivé sur ces questions, une campagne auprès des euro-députés. Nous l'avons fait avec d'autres organisations pour demander dans un premier temps l'exclusion des SSIG.

Nous avons adopté une plate-forme politique en janvier 2006, au sein de l'Uniopss, relative aux spécificités associatives et aux spécificités des SSIG. Encore une fois, il ne s'agit pas de se draper derrière notre seul statut juridique pour dire que nous ne devons rien changer. Il s'agit de montrer que ce que nous faisons a une utilité sociale et appelle, nous y viendrons dans la dernière partie de notre table ronde, un effort d'intelligence au niveau de l'Europe, à tous les égards, pour que l'argument principal soit la spécificité associative et celle de ses actes. Cela ne va pas de soi. Je considère qu'il faut mettre les SSIG, une fois pour toutes et sans autre explication, en dehors de la discussion sur la concurrence car je crois que c'est une attitude qui ne mène qu'au pire.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. J'apprécie toujours l'honnêteté intellectuelle de la démarche qui nous amène sur des terrains de réflexion, qui pourraient être commun au sein des 25 pour réfléchir sur la notion d'économie et de non-économie. Encore faut-il que l'ensemble des partenaires qui se posent ces questions aient la même démarche intellectuelle pour reconnaître ces spécificités et voir si l'ensemble des règles s'appliquent de la même manière à tous. Est-il possible de trouver un terrain d'application ?

Du côté de la Mutualité, puisque vous avez deux types d'activités et puisque nous étions avec M. Bloch-Lainé dans l'économique et le non-économique, je crois que vous êtes plongés dans des eaux troubles qui amène parfois à avoir un positionnement un peu plus difficile, M. Duranton...

Maurice Duranton

Président Général de la MFP

On évite d'être trop schizophrène mais il arrive effectivement que nous ayons des problèmes pour interpréter le champ dans lequel nous opérons. Gestionnaires du régime obligatoire, nous savons parfaitement que l'Europe considère que les systèmes de protection obligatoire sont hors du champ économique, notamment tout ce qui touche à la protection, à l'assurance-maladie généralisée. Par contre, nous intervenons aussi dans le cadre de régimes complémentaires et, volontairement, nous avons accepté de rentrer dans le champ de certaines directives européennes réglementant l'activité d'assurance, pour des raisons relativement simples : ces directives sont protectrices du consommateur, donc du mutualiste, donc des droits ouverts dans la pérennité du droit. Au-delà de cela, dire que nous sommes des acteurs commerciaux purs parce que nous agissons dans le domaine de l'assurance ne nous a pas paru une démarche possible. Il est vrai que rentrer dans un dispositif qui peut nous amener à être confondu avec d'autres opérateurs peut aussi poser problème.

Nous avons à identifier dans notre activité complémentaire, ce qui se situe dans un champ différent de celui des autres opérateurs, notamment ceux qui ont une vocation typiquement commerciale. C'est la vraie difficulté et nous avons tout un travail à produire sur ce sujet. Notre troisième type d'activité qui concerne beaucoup d'entre nous, est celui de la prise en charge et d'actions de proximité dans le domaine hospitalier et de l'aide aux personnes dans différents secteurs. Qu'il s'agisse des maisons de santé rurale mises en place par la MSA, des projets Qualivie pour les personnes âgées qui sont développées par la Mutualité française, nous avons une implication d'une nature différente de celle d'autres opérateurs. Comment l'identifier, comment la distinguer et ne pas la noyer dans une offre commerciale généralisée ? C'est une vraie difficulté de l'ensemble du secteur et je crois que le fait que s'ouvre cette possibilité d'identifier ce que sont les services sociaux d'intérêt général est une chance que nous devons approfondir très activement.

Nous y avons déjà travaillé pour faire avancer ces idées au sein de plates-formes européennes. Il y a des démarches accomplies pour tenter d'identifier les indices qui permettent de déterminer les critères cumulatifs pour savoir où l'on en est. Mais, il est vrai que dans le débat qui va s'ouvrir sur l'existence d'un cadre réglementaire approprié à ces activités, il reste encore beaucoup de choses à faire et de réflexion commune à conduire pour avoir des démonstrations pertinentes.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Je crois aussi que cette différence de conception se traduit par des approches divergentes que vous subissez : une approche nationale et européenne sur les services mutualistes. Pouvez-vous nous en dire un mot ?

Maurice Duranton

Président Général de la MFP

Me concernant, le rôle de la Mutualité est quelquefois très différent selon les pays de l'Union européenne. Nous avons la vieille Europe, organisée autour de deux concepts simples qui sont l'organisation de la protection sociale à travers les régimes obligatoire et complémentaire. Les organismes germanophones sont essentiellement orientés vers l'approche de la protection sociale obligatoire et ne se sentent pas concernés par des activités plus larges. Nous sommes dans le domaine de la subsidiarité, il n'y a pas de menaces aujourd'hui.

Par contre, dans le monde mutualiste français ou latin ou voire même à la frontière belge, l'activité complémentaire ou de gestion des régimes obligatoires se cumulent et créent la nécessité de connaître le rôle des acteurs. Le débat n'est pas obligatoirement d'une simplicité absolue, d'autant qu'est venue compliquer la vision de ce paysage, l'arrivée des nouveaux pays entrant dans la communauté avec un passé complexe, une évolution très libérale dans les quelques années qui ont précédé l'entrée. Ils se repositionnent par rapport à un équilibre nécessaire. C'est sur ce terrain que la définition de la notion de services sociaux d'intérêt général peut être d'une grande utilité, notamment pour les pays qui accèdent à l'Union européenne aujourd'hui. Il y a souvent des champs de ruines et des déserts dans le domaine de la protection sociale dans ces pays.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Michel Hédouin, vous êtes présent à cette table ronde où l'on parle de services sociaux d'intérêt général. Pourtant la santé n'est pas concernée par les services sociaux d'intérêt général. Comment placer le contexte de la santé dans le débat des SSIG ?

Michel Hédouin

Administrateur de la FEHAP

C'est précisément un grand sujet d'inquiétude pour nous dans la mesure où la séparation entre sanitaire et social est artificielle et le sera sans doute plus dans l'avenir. Si on regarde en arrière, on s'aperçoit qu'il y a quelques années, vous n'aviez pas 36 solutions : vous étiez malade, vous étiez soigné rapidement et vous repartiez sur une vie autonome ou vous étiez bien portant. Une maladie au long cours n'était pas quelque chose qui, au regard des personnes de cette époque, s'imposait. C'est quelque chose qui est entrain de changer profondé-

ment et qui va encore changer dans les années à venir avec les progrès de la médecine qui permettent de maintenir en vie, mais en situation de dépendance, des personnes et de manière plus générale, le vieillissement de la population qui fait que, vous aurez besoin pour vivre de diverses assistances, qui toucheront à la fois au domaine sanitaire et au domaine social.

Pour maintenir une personne à domicile, elle doit avoir des soins qui permettent d'entraver et de maîtriser les progrès de la maladie. Il faut également une batterie de services (personne à domicile, ménagère...). Si on sépare ces deux domaines dans des domaines relativement étanches, il est clair que l'on manque aux services de la personne en tant qu'unité et ce serait très regrettable. De ce point de vue, l'évolution battue en brèche par l'actualité, avec un secteur de santé qui serait hors de la directive et un secteur médico-social qui serait partiellement dans la directive, nous inquiète fortement. Nous craignons de voir apparaître un secteur à deux vitesses, avec pour les acteurs qui émargent, soit parce qu'ils s'occupent d'une même personne soit parce qu'ils gèrent eux-mêmes des unités sanitaires et médico-sociales en même temps, le risque d'avoir à faire le grand écart entre deux logiques.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

C'est donc un moyen de remettre ensemble le sanitaire et le social et de retrouver ce lien perdu en excluant la santé en tout cas.

Michel Hédouin

Administrateur de la FEHAP

Voilà. Je crois que si l'on veut échapper à une vision technocratique qui découpe la personne en tranches et repasser à une vision humaniste, qu'elle soit du domaine de la santé ou du médico-social, il faut effectivement abattre les frontières et surtout ne pas en créer.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Nous en arrivons donc au secteur du logement social avec nos deux intervenants. Vous agissez aussi bien dans le secteur de l'inclusion par le logement que dans le logement social, le logement social privé. Comment appréhendez-vous le champ du logement social dans ces réflexions sur les SSIG ?

Georges Cavallier

Président de la Fédération des Pact-Arim

Nos associations exercent à l'évidence des activités économiques puisque la Cour européenne considère que toute activité fournie contre prestations est une activité économique. Mais avec une finalité résolument sociale.

Nous nous posons depuis plusieurs années la question de savoir, au sein de nos activités, lesquelles relèvent de l'intérêt général et lesquelles n'en relèvent pas, évidemment pour des raisons d'abord fiscales. Après un certain nombre de négociations avec Bercy, nous sommes arrivés à une typologie de nos activités en neuf secteurs.

Certaines activités, par exemple, la réalisation en maîtrise d'ouvrage autonome de logements à vocation sociale, sont considérées comme des activités d'intérêt général. À l'inverse, les études que nous réalisons pour le compte de collectivités locales comme les études liées à l'habitat ou les opérations de suivi des actions d'aménagement sont considérées comme relevant du secteur concurrentiel. Entre les deux, se trouve l'essentiel de nos activités qui regroupent les activités de recherche de logements du secteur privé à conventionner, c'est-à-dire des logements maîtrisés pour une durée longue permettant d'accueillir des personnes à revenus modestes, mais aussi les activités de gestion locative, les activités d'accompagnement social, les activités de recherche d'accès à des logements pour des familles particulièrement défavorisées ou de maintien de ces familles dans leur logement. Toutes ces activités relèvent d'un concept différent, auquel Jean-Michel Bloch-Lainé faisait allusion, qui est le secteur de l'utilité sociale. Je ne pense pas que nous ayons intérêt à transposer ce concept à Bruxelles, c'est déjà assez compliqué comme cela. J'avoue que je me passerai volontiers de ce concept.

Nous avons une gradation de nos activités vers l'intérêt public et vers un environnement concurrentiel. Si je regarde maintenant la *communication* de la Commission du 26 avril, je me retrouve tout à fait dans la manière dont nous assurons nos prestations dans les caractéristiques d'organisation, puisque que nous fonctionnons bien sur la base d'un principe de solidarité, nous travaillons sans but lucratif, nous offrons des prestations personnalisées, nous avons un ancrage local, enfin nous travaillons dans une situation de proximité entre fournisseurs de services et bénéficiaires et dans une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires.

Je me reconnais donc pleinement dans le portrait-robot du service social d'intérêt général tel qu'a fixé la Commission.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. Vous êtes un peu comme les CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale) quand on voit l'ensemble des publics auxquels nous nous adressons. Puisque nous sommes transversaux, nous nous sentons concernés par l'ensemble des méthodologies et des types de mise en œuvre de ces activités.

M. Paul Louis Marty, auriez-vous un complément sur la mise en place de ces SSIG, sous l'angle du logement social ?

Paul Louis Marty

Délégué Général de l'Union Sociale pour l'Habitat

Nous avons regardé ces questions européennes, il y a fort longtemps. Nos prédécesseurs avaient analysé la chose de la manière suivante : le logement et le logement social ne sont pas de compétence européenne. Ils vont donc être impactés de manière transversale par toutes les mesures qui touchent au marché intérieur, à la concurrence, aux aides d'État et à la normalisation. Le fait de ne pas relever de la compétence européenne nous rendait particulièrement vulnérable à toutes les dispositions qui pourraient être prises à Bruxelles. C'est la raison pour laquelle Roger Quilliot, Président de l'union à cette époque, avec ses homologues européens et avec l'appui de Jacques Delors à la Commission, avait créé il y a déjà 20 ans, une fédération européenne des organismes de logement social qui s'appelle le CECODHAS.

D'autre part, nous avons eu une action avec un service dédié à la Commission européenne et nous avons un service permanent à Bruxelles depuis maintenant six ans. Je crois que cela nous a permis d'agir en amont sur les propositions et décisions communautaires.

La question des services sociaux d'intérêt général a été gérée d'abord au niveau national mais aussi au niveau européen. Les deux choses devaient être menées, de mon point de vue, ensemble. Au niveau national, cela a été essentiellement le travail sur la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, qui a qualifié de manière assez précise ce qu'étaient les missions des organismes HLM, en attribuant à ces organismes des missions d'intérêt général, dont la définition était assez complète. D'autre part, au niveau des aides d'État en particulier, au niveau de tous les textes sur la concurrence, notre qualification explicite des services d'intérêt général pour le logement social a été reconnue de manière assez claire et la primauté du bon accomplissement de nos missions a été établie pour pouvoir ne pas être complètement enfermés dans les règles du traité.

Ce principe général était très important. Je crois que, si j'avais une leçon à tirer de ce qu'ont fait mes prédécesseurs, ce serait d'avoir une très forte capacité de conviction, une continuité et une lisibilité de l'action, qui ne soit pas seulement française mais complètement européenne. Nous changeons de monde, de langage et nous travaillons avec des pays qui n'ont pas les mêmes histoires, et il ne s'agit pas là de questions de logement. Ceci est quelquefois un handicap car c'est assez difficile à comprendre mais cela peut être un avantage car nous sommes mieux compris par la Commission et maintenant par le Parlement.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Je me permettrai d'élargir votre phrase qui s'applique à l'ensemble du secteur, c'est-à-dire que ne pas être de compétence européenne rend ce secteur très vulnérable. C'est vrai pour l'ensemble des secteurs que nous représentons ici. Vous avez raison de revenir aussi sur la lisibilité de l'action, de cette réflexion européenne que nous devons avoir. Je crois que cette table ronde, comme nous sommes entrain de la faire, est un peu originale. C'est la première fois que je vois une table ronde où il y a autant de partenaires différents représentant l'ensemble des secteurs concernés. On citera, à un moment donné, qu'il y a une *communication* à faire en amont pour pouvoir réfléchir, élargir cette réflexion à tous dans certaines fédérations – quand je regarde dans la salle et que je ne vois que cinq ou six CCAS représentés, cela me fait dire qu'il y a encore beaucoup de travail à faire chez nous –. Une fois que nous aurons eu cette réflexion dans nos fédérations, il faudra revenir avec nos autres partenaires européens pour l'élargir et avoir une visibilité plus globale au niveau européen.

Nous avons bien compris pourquoi nous étions tous intéressés par les SSIG. Nous allons rentrer dans ce troisième tour, qui concerne les tensions. Quels sont les problèmes qui se posent au quotidien dans l'application du droit communautaire ? Cela va nous amener ensuite à faire quelques préconisations.

Jean-Michel Bloch-Lainé

Président de l'Uniopss

Un point d'explication séquentielle : nous avons vu se développer des logiques concurrentielles autour d'activités qui étaient un peu l'apanage des associations. C'est encore marginal mais c'est assez net dans le secteur des personnes âgées. Dans le secteur de la petite enfance, cela viendra aussi dans le domaine des crèches. Dans le domaine de l'insertion par l'activité économique, également. Sur les tensions, je prends un exemple. On voit se manifester les tensions dans la mesure où, notamment avec nos partenaires publics, il y a une

tendance assez forte à faire prévaloir le dispositif de l'appel d'offres dans ce qu'il a de plus classique et quelque fois de plus réducteur – c'est une crainte que l'on peut avoir – pour le choix des opérateurs. Ceci peut être fortement inquiétant et je pointerais deux risques principaux.

Tout d'abord, cela induit un risque de déréglementation au niveau national. On va dire aux associations qu'elles sont bizarres car elles passent leur temps à protester contre une surcharge de régulation et, d'un coup, qu'elles gémissent parce qu'il risque d'y avoir une moindre régulation. C'est un peu caricatural et je ne crois pas que ce soit ainsi que le problème se pose. Si on le pose comme cela, nous aurions tort. Mais, le risque est que, dans le prolongement d'une primauté de la concurrence, on aboutisse dans un temps déterminé au plein exercice de la concurrence et à la disparition de caractéristiques que nous considérons comme des sécurités en termes de qualité des prestations offertes, du soin apporté aux personnes, de la qualité en général. Ceci serait fait au nom d'un assouplissement de la concurrence.

Je ne dis pas que ce risque va sûrement s'accomplir mais ne pas y penser serait léger.

L'autre risque est la banalisation des opérateurs. Je me mets à la place des partenaires publics, des collectivités locales, des départements qui ont des fonds publics à gérer qui se raréfient relativement et je comprends assez facilement qu'ils veuillent, par souci de sécurité, appliquer ce qui est considéré comme orthodoxe à Bruxelles dans l'ordre des procédés de contractualisation ou de passage de commandes, et procéder essentiellement par appel d'offres, au demeurant les plus simples possibles.

À ce moment-là, le risque est que ce qui fait la spécificité de l'acteur associatif – à condition qu'il soit réellement spécifique – d'une primauté accordée par un souci du co-contractant public, soit banalisée. Cette banalisation pourrait araser les différences entre acteurs et décourager leur capacité d'invention et d'imagination, qui ont fait la preuve, depuis des décennies, de leur aptitude à répondre à des besoins que le reste de la société ne savait pas comment traiter. Cela recouvre la façon dont on s'y est pris avec le handicap en France, etc.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Deux termes que je reprendrai : dérégulation et banalisation des opérations. En parlant de dérégulation, vous avez bien insisté sur une spécificité qui est la nôtre, c'est-à-dire un service par rapport à un public en grande précarité et fragilité. C'est ce qui va faire une frontière entre un service à la personne quelle qu'elle soit et un service à la personne fragile. Nous avons tous en tant qu'acteurs sociaux, et nous étions notamment pour la loi du 2 janvier 2002, apporté et appliqué un certain nombre de contraintes par rapport aux besoins spécifiques de ces publics. Le risque est que cette dérégulation passe par-delà de cette précaution.

Sur la banalisation des opérations, ce que vous avez dit est intéressant. Il est vrai que lorsqu'on lit la *communication* sur les SSIG, on comprend bien l'argumentaire tout à fait logique de dire que les deniers publics étant comptés, il faut une gestion plus efficace en faisant attention à un meilleur ratio coût-efficacité. Il y va de réflexion de tout gestionnaire, qu'ils soient de collectivités locales ou de services associatifs hospitaliers. Mais, en même temps, il y a, encore une fois, la notion du type de public que nous accueillons bien avant cette notion de mieux-disant social. Ce n'est pas le mieux disant uniquement qu'il faudra regarder dans les opérations de marché. Encore une fois, les CCAS et les collectivités locales, pour lesquelles je travaille, lorsqu'ils font une délégation de service public, devront être très vigilants sur le partenaire avec lequel ils travaillent. Il faut réfléchir sur la manière dont nous allons appliquer le mieux-disant sur la délégation de l'action sociale. Le partenaire ne peut pas choisir un service en prenant forcément le moins cher. Nous devons nous demander si nous regardons ce service plus à travers la délégation de service public.

Nous en arrivons à Maurice Duranton.

Pourriez-vous nous parler des aides d'État ? De plus, votre choix dans les risques à formuler est de dire que puisque nous rentrons dans la dérégulation, la banalisation des opérateurs : tout compte fait, est-ce que la sécurité sociale sera toujours considérée comme nous la considérons aujourd'hui ?

Maurice Duranton

Président Général de la MFP

Les vraies questions ont été immédiatement posées par la Commission. Je vais tenter de prendre quelques exemples, tous complexes, que j'exposerai très brièvement.

Le premier exemple est le fait que les organismes mutualistes et que les institutions de prévoyance bénéficient d'une aide d'État sous la forme d'exonérations fiscales des contrats, qui étaient appliquées à leurs bénéficiaires. Ainsi, les organismes d'assurance subissaient une taxe de 7 % et la Commission, saisie de cette différenciation, a demandé de mettre fin à cette différence, qui ne se justifie pas au regard de la seule nature des opérateurs. Le gouvernement français a effectivement choisi une voie qui permet de résoudre le problème mais pas de manière satisfaisante. En fait, il a mis en place, y compris dans la loi de 2004, concernant la réforme de l'assurance-maladie, la notion de contrat dit responsable ou solidaire. Effectivement, il inclut non pas la nature de l'opérateur mais la manière dont le contrat couvre le bénéficiaire, en lui disant que si les risques ne sont pas sélectionnés et que s'il n'y a pas des conditions telles que la sélection à l'entrée, le bénéfice de l'exonération peut être maintenu. Dans ce cas, il est accordé à l'activité et non pas à l'opérateur.

Aujourd'hui, nous avons bien une évolution dans ce domaine qui montre que la friction existe, qu'elle trouve quelques solutions mais pas obligatoirement de manière optimale. Elle n'a pas de cadre juridique et se réfère aux articles des traités existants, notamment à l'article 87.2.

L'autre exemple intéressant, que je vis dans mes réalités quotidiennes, concerne les aides d'État, considérées comme telles car elles bénéficient aux mutuelles couvrant les agents de la fonction publique, en raison du fait que l'employeur, en règle générale, contribue à la protection sociale de ses salariés. Tout le monde le sait. Cependant, la Commission européenne, lorsqu'il s'agit d'argent public, ne l'entend pas ainsi. Il faut donc mettre fin à ce régime d'aides d'État. Depuis des années, nous nous posons ces questions, avant même que la Commission s'en préoccupe. Nous sommes entrain, grâce à une meilleure prise en compte du gouvernement de ces sujets, de travailler à une prise de conscience.

Le travail s'accomplit ici même, au sein de la Commission, et a conduit à la publication de la *communication* sur les services sociaux d'intérêt général. Cela conduit à prendre ses responsabilités : admettons que l'argent public soit toujours considéré comme une aide d'État, il y a des cadres dans lesquels la responsabilité de cette distribution d'argent se fait d'une manière qui répond à des conditions d'intérêt général. C'est la voie dans laquelle semble s'engager le gouvernement aujourd'hui pour dire que, dans le cadre de la protection sociale, même si nous ne sommes pas classiquement des employeurs privés, distribuant notre argent comme nous l'entendons, nous pouvons mandater un organisme pour qu'il accomplisse une mission d'intérêt général.

Cette notion vient récemment d'émerger aux yeux des pouvoirs politiques français. J'espère qu'elle trouvera son aboutissement et sa concrétisation dans les jours à venir car la pression est extrêmement lourde aujourd'hui. Il faut imaginer les organismes qui ne font pas de sélec-

tion des risques sur les solidarités générationnelles, familiales, économiques entre leurs membres et seraient amenés à ouvrir un marché en gardant exclusivement les mauvais risques et en écrémant tous les bons.

Cela ne peut pas fonctionner. Il est donc nécessaire de se référer à des notions qui permettent de gérer correctement cette relation et cette responsabilité de gestions des mécanismes de solidarité. Tout ce travail commence à pénétrer. Le gouvernement français, l'interpellation et cette conférence conforteront encore la démarche. Je connais les points de friction parce que nous travaillons sur ce dossier mais il y en a une foultitude qui, demain, peuvent surgir à tous les niveaux.

Jean-Michel Bloch-Lainé a eu la pudeur de ne pas évoquer des problèmes particuliers au monde associatif. Mais il a évoqué l'idée d'une association qui faisait une action vis-à-vis d'une population toute l'année, qui visait à produire un service, et qui a été confrontée à la mise en concurrence avec un commerçant qui le faisait uniquement pendant la période où cela pourrait être rentable. Je ne crois pas que l'on puisse traiter de la même manière ces problèmes-là. Ce n'est pas uniquement la nature de l'opérateur qui le définit mais aussi les raisons qui conduisent à cela. Il faut donc creuser ce faisceau d'indices. À ce niveau là, le domaine économique s'étend de plus en plus et n'a plus de limites. Il peut donc toucher tous les secteurs. Pourquoi demain la protection sociale, qui aujourd'hui est obligatoire, ne pourrait pas être organisée d'une manière totalement différente et mise dans un secteur où il faudrait que chacun s'organise en dehors des mécanismes de solidarité nationale. On ne peut pas imaginer que ce soit le cas.

Si on prend ce risque, dont on espère qu'il est absurde, on peut de la même manière le renverser dans l'autre sens en disant qu'il faut conforter les mécanismes de solidarité, d'intervention, d'insertion, mis en place par des opérateurs dont la caractéristique doit quand même être identifiée. On n'agit pas de la même manière suivant le support ou l'organisation. Le critère d'organisation juridique n'est pas complètement étranger à la forme d'actions. Quelquefois, l'Europe a tendance à dissocier ces deux notions. Je voudrais qu'elles soient un peu réintégrées car une association n'est pas la même chose qu'une structure qui distribuera des dividendes à des actionnaires provenant des résultats de l'activité commerciale qu'elle aura développée. Cela n'a pas le même sens.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. Nous avons bien compris le risque de la remise en cause du caractère non-économique de la sécurité sociale. J'ai bien aimé aussi votre démarche proactive de dire « Ne sortons pas d'ici en s'étonnant qu'il se prépare des choses au niveau européen ». Il faut essayer de conforter leur positionnement, d'expliquer notre spécificité pour que nous puissions avoir une vision européenne globale et de sortir par le haut de cette problématique plutôt que de façon frileuse et protectionniste, au-delà de cette journée.

Le domaine de la santé, M. Hédouin, quelles sont les tensions que vous voyez au travers un ou deux exemples ?

Michel Hédouin

Administrateur de la FEHAP

Une répercussion de grande ampleur qui a atteint les établissements récemment est consécutive à la réglementation européenne sur le temps de travail. Selon cette directive, lorsque le salarié n'est pas en position de travail mais n'est pas libre de vaquer à ses occupations, il doit être rémunéré comme s'il était en position de travail.

Cela pose un certain nombre de problèmes, dans une population qui nous est spécifique, c'est-à-dire les médecins. Le problème ne se pose pas de la même façon selon le secteur dans lequel vous intervenez. Les cliniques privées libérales n'ont pas de problème avec la directive, ils n'ont pas de salariés. Les médecins, étant des médecins libéraux, ne sont pas astreints à la directive en question. Ils peuvent organiser librement le temps de travail de leurs partenaires libéraux.

Le secteur public, dans sa grande sagesse, a extrait cela de l'application directe de la directive européenne : une négociation est en cours avec le corps médical. Tel n'est pas le cas du secteur associatif, où nous sommes percutés de plein fouet par cette directive. Cela impose de rémunérer une garde médicale le dimanche de 24 heures : le médecin a le droit à 24 heures supplémentaires, comme c'est un dimanche payé au tarif double, sa garde est un poids de 48 heures. Il est compliqué de voir ce médecin travailler pendant un certain temps par la suite et cela pose des dysfonctionnements énormes aux établissements de soins privés associatifs. D'autant plus que la démographie médicale en France est telle, que les médecins disponibles sont peu nombreux et qu'en raison du système de santé national, le système de tarifications fait que peu importe le type d'établissement ou les contraintes juridiques dont vous relevez, vous êtes traité de la même manière en matière de tarification.

Voilà un exemple où une directive européenne qui avait été prise dans une volonté sans doute louable d'harmoniser un certain nombre de contraintes et de mettre fin à des situations qui étaient parfois scandaleuses provoque des contre-effets dans le secteur associatif. Une action sur ce point était tout à fait normale mais cela induit, dans un champ limité du système hospitalier français, un certain nombre de perturbations et d'adaptations opérées dans un contexte extrêmement difficile.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Le logement est le premier domaine qui s'est vu reconnaître le caractère d'intérêt général dans le droit communautaire. Est-ce que cela a servi d'exemple ? Avez-vous encore aujourd'hui dans cette réflexion, un certain nombre de tensions et de risques à appréhender ?

Georges Cavallier

Président de la Fédération des Pact-Arim

La pérennité de l'activité de nos associations n'est pas une fin en soi. Ce qui compte, ce sont les 200 000 ménages à qui, bon an mal an, nous contribuons à satisfaire les besoins. Or, ce qui me frappe est la contradiction très forte entre la persistance, voire l'accroissement, de ces besoins dans un contexte marqué par la crise de l'offre abordable, le vieillissement de la population qui nécessite de s'adapter pour le maintien à domicile des gens et le fait qu'il y ait une remise en cause progressive et insidieuse de l'activité.

Cela n'est pas récent et cela n'est pas nécessairement le fait communautaire. Il y a longtemps qu'un flou artistique perdure sur l'exercice de nos activités. Quand, en France, nous avons rédigé le nouveau code des marchés publics, l'article 30 bis stipule que certaines activités peuvent faire l'objet d'actions de concurrence allégée, malheureusement nous avons oublié le logement. Lorsque, ce matin, le professeur Rodriguez expliquait que la construction de l'habitation devait définir avec grande précision les missions qui doivent être assignées aux opérateurs de logement, cela est vrai mais, ce même texte ne prévoit que les désagréments pour l'exécution de ces missions. Malheureusement, la plupart des décrets devant définir ces agréments ne sont jamais sortis.

Ce qu'il y a de nouveau aujourd'hui est ce que j'appellerai une psychose de la concurrence systématique. Elle résulte aussi de la décentralisation des compétences dans le domaine du logement mais aussi de la croyance que, dans le domaine communautaire, il faut ouvrir systématiquement à la concurrence.

J'en donne un exemple avec l'impact de l'ouverture systématique à la concurrence dans le département où je suis administrateur, celui des Yvelines. Cela fait des années que dans le cadre du plan de développement de l'accueil à des personnes défavorisées dans le logement, l'OPAC (Office Public d'Aménagement et de Construction) suit l'ossification des terrains de camping, c'est-à-dire le fait que les terrains de camping accueillent de l'habitat précaire qui se solidifie, que des caravanes deviennent des résidences principales et que les berges de la Seine accueillent des bateaux qui sont transformés en résidence de bas étage. Le département demande à ce que l'on arrête cette activité. On va la mettre en concurrence.

Il faut avant tout clarifier ce qui doit faire l'objet d'une concurrence ouverte au secteur lucratif. Tout monopole est haïssable mais entre opérateurs agréés, de même qualité, de façon à avoir une concurrence protégée assurant un niveau de qualité des prestations. Cela me semble tout à fait essentiel. Si nous n'arrivons pas à cette clarification, nos associations seraient condamnées soit à devenir des entreprises et à basculer sur le secteur lucratif, soit à être instrumentalisées par les collectivités locales et devenir de simples services de ces collectivités. Dans tous les cas, elles perdraient leur capacité d'initiative et leur adaptation volontaire envers les personnes défavorisées.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Vous allez bien au-delà des SSIG. Vous parlez de l'accroissement des besoins sociétaux et des besoins des personnes. Est-ce que cette réflexion sur les SSIG ne va pas perturber le cadre financier dévolu à chacun : quelles missions ? Avec quel cadre financier ?

Vous avez évoqué les collectivités locales, qui ont quelquefois l'impression que, comme nous ne parlons d'aucun cadre financier, il en faut un en bout de chaîne. Le maire et les collectivités locales ne peuvent pas se retourner pour voir s'il y a quelqu'un d'autre car, en général, il n'y a personne d'autre. Cette réflexion sur les cadres financiers, attachée à cette notion des services d'intérêt général, semble être évitée en France. On ne veut pas réfléchir sur qui peut mettre quoi sur la table. Cela se résume à dire : je réfléchis à mon niveau et je verrai bien s'il y a un niveau qui réfléchit à côté. C'est un reproche que l'on pourrait faire à ce manque de tour de table, quelque soient les domaines, sur l'impact de l'approche financière qui pourrait être apportée par les uns et les autres autour d'une volonté commune d'un service d'intérêt général. M. Marty veut-il ajouter quelque chose dans le domaine du logement ?

Paul-Louis Marty

Délégué Général de l'Union Sociale pour l'Habitat

Dans le domaine du logement, comme dans tout domaine, il y a toujours des risques. Il faut quand même toujours garder le calme des vieilles troupes. Je me rappelle d'un passé relativement récent où on m'expliquait que, de toute façon, le logement social était fini en France. Tout d'abord, parce qu'il n'y avait pas de crédit logement et ensuite, parce qu'il n'y aurait plus d'aides aux acteurs mais il y aurait des aides aux actions.

Aujourd'hui, je n'entends plus du tout ce genre de sonorités, même chez les plus libéraux des décideurs européens. Il ne faut donc pas toujours sonner le tocsin.

En revanche, s'agissant du logement, une question nous paraît importante en dehors des handicaps que nous pouvons avoir avec la réglementation européenne : c'est la question des régimes d'autorisation spécifiques aux organismes du logement social, au sens général. On peut considérer que, sous l'impulsion du Parlement européen, la directive Services nous a exclu du champ d'application et nous nous en félicitons. Mais nous restons malgré tout dans le champ d'application du traité. Notamment les dispositions relatives à la liberté d'établissement, à la libre prestation, continuent de s'appliquer au secteur, y compris celui du logement social. Le concept même de bailleur social sous agrément, le concept sur lequel nous sommes, doit respecter les grands principes du traité. Les principes de non-discrimination, de proportionnalité, de transparence ne nous posent pas de problème particulier. Nous sommes bien armés sur ce côté-là.

Mais, nous ne sommes pas à l'abri d'un contentieux sur les exigences liées à l'agrément d'un opérateur du logement social. Il existe un risque de contentieux avec une espèce de flou juridique, non négligeable. Le risque de banalisation des opérateurs est réel. Nous regardons cette affaire de banalisation à la fois de manière prospective mais aussi par rapport aux expériences que nous voyons dans d'autres pays européens. Si on regarde ce qui s'est passé en Allemagne avec les opérateurs du logement social, une banalisation a été entreprise il y a une quinzaine d'années. Cela a abouti, dans un pays où il n'y a pas de crise du logement, à des situations extrêmement préoccupantes de l'avis même à la fois des collectivités, des villes mais aussi des opérateurs du logement social. Nous sommes donc très prudents.

Nous sommes en face d'un choix un peu tactique. Certains d'entre nous pensent qu'il va falloir laisser la jurisprudence de la Cour de justice dicter le droit, d'autres, dont je fais partie, pensent qu'il serait plus sécurisant d'avoir un encadrement communautaire sur les services sociaux d'intérêt général.

Évidemment, quand on se lance dans ce genre de manœuvres, il faut être conscient des risques. On sait quand on y entre mais on ne sait pas forcément comment on en sort. Je sais que lorsqu'on entre dans la Cour européenne de justice, on ne sait jamais comment on en sort. C'est comme lorsqu'on va en Cour de cassation, nous n'avons plus qu'à changer la loi pour s'en sortir. Cela est un problème.

L'autre problème est qu'il y a un certain nombre de réglementations comme le statut de délégataire de missions de service public qui est un handicap énorme pour notre organisation. C'est un vrai problème pour la commission du groupe. Les questions de normalisation, dans le cadre du logement, et la sur-proposition des normalisations nationales et européennes, sont à l'heure actuelle entre les mains des industriels et non plus entre les mains des États, des organisations de consommateurs. Elles obéissent à des systèmes de décisions qui font que des organisations comme les nôtres sont incapables de les suivre, et peuvent poser des problèmes, par exemple, de renchérissement du coût de la construction tout à fait considérable.

Tous ces handicaps et ces risques sont à prendre en compte. Quelquefois, le fait que l'on regarde des secteurs aussi différents que la santé nous permet de réfléchir de manière prospective à ces risques.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. Nous en arrivons déjà aux préconisations pour terminer ce tour de table. Je propose de repartir du logement social avec M. Marty et M. Cavallier pour savoir s'il y a une ou deux propositions à faire, outre les préconisations que vous venez de présenter ?

Georges Cavallier

Président de la Fédération des Pact-Arim

De mon point de vue, il faudrait avoir une initiative législative et une clarification de ce qu'encadrent les services à la personne d'intérêt général, sans vouloir là introduire un « SPIG ».

La deuxième idée est que dans la consultation qui est en cours, et qui va se prolonger, les acteurs de terrain soient étroitement associés. Il y a déjà deux siècles, Diderot disait qu'il serait bon que ceux qui réfléchissent se rapprochassent de ceux qui se remuent... Cela reste tout à fait actualité.

La troisième idée qui s'adresserait plutôt au gouvernement français. Il s'agirait de clarifier les conditions d'exercice de nos activités entre ce qui relève pour une raison impérieuse de l'intérêt général et ce qui se rattache au secteur marchand. Il faudrait sortir de la notion d'utilité sociale dans ce domaine, en précisant peut-être à partir du niveau de ressources des bénéficiaires de l'action, mais à partir aussi d'autres critères, celles de ces activités d'utilité sociale qui peuvent rejoindre le secteur de l'intérêt général et évidemment, fixer des critères qui répondent vraiment au souci de clarté, de transparence, de proportionnalité, dont nous n'avons rien à craindre.

Paul-Louis Marty

Délégué Général de l'Union Sociale pour l'Habitat

J'ai déjà dit qu'elles étaient nos préoccupations. Je crois, qu'à travers des journées comme aujourd'hui, le côté transversal de l'équilibre permet déjà de se caler et de se coordonner entre nous, ce qui permet d'être dans un champ plus général. Je crois aussi à la nécessité d'être en éveil et d'être toujours en contact de façon permanente, et pas une fois tous les six mois, avec les services, les directions générales, la Commission et avec les parlementaires. Il ne faut pas oublier qu'il y a eu un basculement très important avec le rôle du Parlement dans ce genre d'affaires. Le rapport de forces est modifié au niveau des décisions et nous l'avons vu sur la directive Services.

Une action collective de ceux que nous représentons ici est de nature à faire bouger les choses. Après, il est évident qu'il y a des spécificités pour chaque secteur, sur lesquels chacun d'entre nous peut faire valoir ses préoccupations.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Vous remarquez que je suis entouré de deux sages avec M. Marty qui nous disait qu'il fallait raison garder et M. Bloch-Lainé qui expliquait qu'il faut remettre en chantier sans pour autant dire que nous sommes les meilleurs et voir comment nous pouvons travailler. Cela va être abordé dans l'ensemble de nos préconisations pour qu'elles soient intelligentes et, notamment en matière de santé. Il faut revoir une définition qui serait commune pour les services de santé. Il semblerait que d'un pays à l'autre il y a peut-être des divergences.

Michel Hédouin

Administrateur de la FEHAP

Le groupe de travail a préparé cinq préconisations que vous retrouverez dans le dossier qui vous a été distribué. La première est d'affirmer que la santé n'est pas un bien économique ordinaire et surtout que l'accès aux soins est un droit fondamental. La seconde doit clarifier la

terminologie européenne dans le secteur de la santé et mieux définir ce que l'on entend par services de santé. D'une part, parce que les conceptions sont assez différentes selon les pays. D'autre part, si l'on se rappelle la définition de l'OMS, définissant la santé comme un état de bien-être physique, mental et total, vous avez beaucoup d'acteurs dans le domaine de la santé qui font de la santé sans le savoir. Le champ d'extension des domaines des services de la santé risque de prendre une extension bien au-delà de ce qui aurait été souhaité.

Le troisième point est d'élaborer une directive sectorielle sur les services sociaux et de santé d'intérêt économique général et surtout, de ne pas dissocier les processus communautaires en cours sur les services de santé et sur les services sociaux, mais appréhender les deux processus dans un cadre unique. Enfin, impliquer tous les acteurs dans le processus. Nous n'avons pas vocation à être metteurs en scène, c'est aux politiques de tenir ce rôle. Mais en tant qu'acteurs, nous souhaiterions savoir un peu à l'avance dans quelle pièce nous allons jouer.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. M. Duranton, vos préconisations ?

Maurice Duranton

Président Général de la MFP

L'essentiel a été dit par les autres acteurs de la table ronde. Il y a un domaine qui est celui de la protection sociale, mise en place par les organismes mutualistes, qui paraît essentiel d'identifier et de bien clarifier. Nous sommes dans un pays où l'accès aux soins est conditionné par un certain nombre de choses comme le fait de disposer d'une couverture complémentaire au risque de vite se retrouver dans le phénomène de l'exclusion. Il faut en tirer les conséquences de manière politique.

Je crois que les acteurs – et je ne parle pas qu'au nom des organismes mutualistes – doivent conserver un droit d'initiative en la matière. Le service d'intérêt général se constate. Il ne fait pas que se décréter. Il doit pouvoir émerger, vivre d'une manière un peu spontanée. L'organisation de la société civile doit avoir un droit d'initiative. C'est essentiel dans la cohésion de nos sociétés qui ont bien besoin de ces repères. Il faut renforcer l'idée qu'on ne peut pas laisser à la Cour de justice européenne la responsabilité de définir quelles sont les lignes de la politique. C'est aux parlementaires, aux responsables politiques des différents pays de définir cela. C'est un peu antinomique de dire qu'il faut nous donner le cadre législatif mais il est vrai qu'on ne peut pas laisser ce domaine à l'arbitrage des juges. La république des juges n'est pas obligatoirement la meilleure solution. Nous avons des représentants élus qui ont des responsabilités à assumer et je crois que les derniers développements du rôle du Parlement européen peuvent nous encourager à penser que les choses évoluent positivement.

Enfin, dans le prolongement de ce que j'ai déjà dit, ces organismes ont besoin d'une identification sur le plan juridique. Une partie du chemin a été faite au niveau européen. Nous avons identifié les acteurs organisés dans le cadre de la société anonyme, les acteurs organisés dans le cadre du système coopératif. Il reste à accomplir rapidement le reste du chemin car cela risque de créer des phénomènes d'anti-concurrence assez graves. Celui du domaine des associations et celui du domaine de la Mutualité : ces deux statuts ont été plantés récemment et émergent grâce à l'action des parlementaires. J'espère qu'ils vont pouvoir rapidement se mettre en place car cela crée une situation qui n'est pas saine et qui pose problème finalement, car la forme de gouvernance n'est pas neutre au regard de l'action qu'on conduit.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup de revenir sur ces statuts européen, mutualiste, associatif. Je me souviens avoir travaillé avec Nicole Fontaine sur son rapport en 1988. À chaque fois, nous remettons en chantier un certain nombre d'actions et de préconisations que nous attendons depuis un moment.

Jean-Michel Bloch-Lainé

Président de l'Uniopss

L'Uniopss peut surprendre parfois en indiquant qu'elle est attentive à s'adapter aux évolutions. Ce n'est pas de la conciliation. Nous sommes par ailleurs très fermes sur ce que nous voulons. Nous pensons que préconiser une pétrification du statu quo par rapport à un monde qui évolue avec un contexte européen qui est ce qu'il est revient à s'exposer à des mécomptes. Mais, cela ne veut pas dire qu'il faille en rester là. Cela signifie que, si on peut se réjouir qu'on exclue le champ de l'exclusion, de l'inclusion de la directive – et nous l'avons vivement souhaitée –, je crois qu'il y a un immense besoin dans le temps de promouvoir un cadre de régulation européen spécifique. Au moins pour sortir du flou juridique. Les juges ne demandent qu'à avoir des textes sur lesquels s'appuyer. S'il n'y a pas un cadre européen de régulation spécifique pour cette catégorie de services sociaux d'intérêt général, je crois que nous nous exposons à des mécomptes.

Plus concrètement, c'est ma deuxième préconisation, cela signifie d'essayer de voir comment organiser à l'échelon européen une pluralité des modalités de financement et de contractualisation entre les collectivités publiques et les opérateurs. C'est-à-dire pas simplement l'appel d'offres mais aussi la délégation de services publics, les conventions d'objectifs avec subventionnement. Un effort d'imagination est à faire, sinon des collectivités publiques et des contractants publics peuvent se considérer comme des délinquants potentiels à tout moment et tomber dans une prudence excessive qui serait la rusticité totale avec un retour à la banalisation. Je crois que les Européens ont un quotient intellectuel suffisant pour inventer en la matière une pluralité et une diversité de modalités de financement.

Daniel Zielinski

Délégué Général de l'UNCCAS

Merci beaucoup. Vous avez dit que les juges aiment avoir des textes sur lesquels s'appuyer. C'est vrai dans le droit écrit mais, en matière jurisprudentielle, s'il n'y a pas de cas, il n'y a pas de textes écrits.

Pour finir, encore une fois, je reprendrai la phrase de M. Marty. Je crois qu'elle s'adapte tout à fait ici. Même s'il ne relève pas d'une compétence européenne, cela rend notre secteur encore plus vulnérable car il y a ce manque de prise en compte des spécificités. L'une des conclusions qui a été reprise pratiquement partout est de dire en travaillant sur ses spécificités, il nous faudrait pouvoir aller vers cette fameuse directive sectorielle spécifique aux services sociaux, maintenant que nous avons pris conscience des caractéristiques propres à ces services sociaux d'intérêt général. Il faudrait y remettre un certain nombre de secteurs qui ont été soit écartés par d'autres règles, soit qui ne sont pas concernés comme le secteur de la santé ou le logement social mais qui ont été repris par ailleurs dans le droit communautaire.

Merci beaucoup de ces interventions.

Je repasse la parole à notre président de séance.

Gérard Vincent

Délégué Général de la FHF

Félicitations à Daniel Zielinski pour son animation. Je n'ai pas de conclusion. J'ai été extrêmement intéressé. Je suis un homme du secteur de la santé et du médico-social et j'ai beaucoup appris. J'ai été extrêmement impressionné de voir la lucidité et l'engagement des acteurs du secteur social, médico-social et de la santé et surtout leur engagement proactif. Comme beaucoup d'entre vous l'ont signalé, il ne faut pas se contenter de geindre et de défendre les acquis, le monde évolue et forcément notre positionnement évolue. Nous défendons des valeurs et une certaine conception du social, et donc de la cohésion sociale, mais elles évoluent forcément compte tenu de l'environnement qui bouge tous les jours. Nous allons maintenant passer la parole aux députés européens.

Les options politiques

Animateur :

- Laurent Ghekiere, Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Intervenants :

- Roselyne Bachelot, Députée européenne
- Jean-Luc Bennahmias, Député européen
- Benoît Hamon, Député européen
- Bernard Lehideux, Député européen

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Je vous propose d'ouvrir cette table ronde. Nous allons avoir une démarche interactive puisque nous avons la chance d'accueillir des députés européens de groupes politiques différents. Nous allons tenter d'amorcer le débat politique qui aura lieu au sein du Parlement européen, puisque bien évidemment le Parlement européen a été saisi de la *communication* de la Commission européenne sur les services sociaux d'intérêt général. Il devra effectivement émettre un avis par rapport à ce texte. Comme nous l'avons vu ce matin, le Parlement européen a eu un rôle très important dans les débats sur la directive Services et dans l'exclusion du champ d'application de cette directive des services sociaux et des services de soins de santé.

Je limiterai le questionnement à quatre types de questions. Nous aurons ensuite un débat avec la salle afin que vous puissiez poser des questions aux parlementaires, qui nous font l'amabilité d'être présents aujourd'hui.

Nous avons vu, à travers la table ronde qui vient de se dérouler, à travers les domaines d'intervention d'acteurs sociaux très différents allant de la protection sociale, de la santé, de l'inclusion ou du logement social, qu'il y avait aujourd'hui, malgré l'exclusion des services sociaux et de santé de la directive Services, un grand nombre de tensions entre l'application stricte des règles du marché intérieur et de la concurrence, et l'accomplissement des missions sociales d'intérêt général, qui sont effectuées de droit ou de fait par ces acteurs sociaux. La première question qui me vient à l'esprit et que j'adresse aux parlementaires : du point de vue d'un élu politique, comment voyez-vous ce problème de tensions entre des règles qui ont été édictées dans le traité, qui sont des libertés fondamentales et qui doivent être mis en œuvre – la liberté d'établissement, la liberté de prestation, nous sommes dans une communauté qui vise effectivement à ouvrir les marchés et avoir des échanges du point de vue des services – et, de l'autre côté, la capacité de régulation donnée à ces services parce qu'ils ont une fonction particulière ou une fonction sociale ?

Ma première question ira à Mme Bachelot. Comment voyez-vous ces relations ? Où s'arrête le marché intérieur ? Où commence l'accomplissement des missions sociales d'intérêt général ? Finalement, comment donner du corps, d'un point de vue politique, à une disposition du traité qui est fondamentale, l'article 86, paragraphe 2, qui précise, mais qui n'a jamais été mis en œuvre dans du droit positif, que les règles du marché intérieur et de la concurrence s'appliquent dès lors qu'elles ne remettent pas en cause l'accomplissement des missions d'intérêt général définies par les États-membres ?

Roselyne Bachelot

Députée européenne

Tout d'abord, merci de m'avoir invité à débattre d'abord entre nous et ensuite avec vous. Pour moi, le compromis final, qui a été obtenu sur la directive Services, a fait bouger les lignes politiques bien plus qu'on ne l'imagine. Pas seulement sur l'approche des groupes parlementaires sur les services marchands mais également sur l'approche parlementaire des services d'intérêt économique général et, plus particulièrement, des services sociaux. J'ai le sentiment qu'à ce titre, une des lignes fondamentales qui ait bougé est celle qui consistait à revendiquer hier une directive-cadre sur les services d'intérêt économique général et qui pourrait tendre demain à devenir une directive-cadre sur les services sociaux d'intérêt général d'un côté, et une directive sectorielle sur les services de santé de l'autre.

Je suis persuadée que l'enjeu politique-clé est très exactement là, dans cette évolution qui est le résultat du débat sur la directive Services, qui nous permettra de franchir la prochaine étape en trouvant un compromis sur les SSIG (Services Sociaux d'Intérêt Général) et sur la question des services de santé sans buter constamment sur le débat SIG / SIEG (Service d'Intérêt Général / Service d'Intérêt Économique Général), qui, pour moi, est complètement derrière nous.

Je ne sais pas si la Commission européenne a obtenu très exactement ce qu'elle voulait. Je me demande si tout cela n'a pas été, en fait, parfaitement calculé. Mais c'est le résultat du choix de la Commission Prodi qui a été d'adopter dans ses tous derniers jours la proposition du commissaire Bolkestein, sans son pendant dans le domaine des SIG / SIEG. Cette absence avait été ressentie comme une provocation.

Il est vrai que j'ai été moi-même dans ceux et celles qui préconisaient une directive dans ce cadre. Je dois dire que j'ai changé d'avis. Le vrai débat n'est pas dans le caractère économique ou non des services d'intérêt général, il est au sein des SIEG, des services sociaux et de santé d'un côté et les autres services d'eau, électricité, de collecte d'ordures ménagères qui peuvent très bien être gérés par le privé puisque, renvoyant au principe de subsidiarité : les États sont à même d'établir des cahiers des charges à respecter par toute entreprise européenne. Cela ne pose pas problème. Je suis convaincue qu'il faut éviter de définir au niveau européen la distinction entre SIG et SIEG. Il faut renvoyer cela au niveau national. À ceux qui pensent le contraire, je demande clairement : êtes vous bien certains de la majorité politique actuellement au pouvoir au Conseil et au Parlement européen pour vouloir fixer ces définitions au niveau communautaire ? Nous pourrions être fort surpris et fort désappointés d'un tel vote et finalement le regretter. Le renvoi à la subsidiarité est ce qu'il y a de plus sage et j'entends bien sûr l'argument de la décision des juges. Mais je remarque qu'elle est fort prudente en tout cas et l'arrêt *Altmark*, aussi bien que l'arrêt *Chronopost* de 2003, sont plutôt rassurants dans ce domaine.

Vous m'avez posé le problème de la base juridique dans le traité de Nice. Si la solution était présente dans « l'affreuse et tyranniquement libérale » troisième partie de la Constitution européenne, cette solution est morte avec le rejet du texte, en même temps que la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux. Dans la Constitution européenne, dans la troisième

me partie, l'article III-122 octroyait une base juridique claire afin d'élaborer une loi-cadre européenne tant en ce qui concerne les modalités de financement que les modalités de fonctionnement.

Pour parler franchement, il n'y aura pas d'unanimité dans les années à venir pour régler cette question de la renégociation de l'article 122 (pas avec les Polonais, pas avec les futurs gouvernements suédois et tchèque). Il y a des zones de tensions qui ne portent pas sur la question de savoir si ces services sont SIG ou SIEG. La conciliation des missions sociales avec les règles européennes est sûrement souhaitable et pourrait faire l'objet d'une directive-cadre spécifique sur les services sociaux d'intérêt général. Peut-être que dans ce cadre, l'article 16 du traité de Nice est suffisant.

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Merci. On rentre effectivement dans le vif du sujet. Je voudrais relancer la question à Benoît Hamon, puisque son groupe politique, le groupe PSE (Parti Socialiste Européen), présente aujourd'hui même à Bruxelles une proposition de directive-cadre qui couvre l'ensemble des services d'intérêt économique général. Cette analyse vise effectivement à redéfinir les frontières entre le caractère économique ou pas ainsi que la fonction sociale des services d'intérêt économique général. L'équilibre politique qui vient d'être présenté, est-ce que vous le partagez ? Est-ce que le rejet de la Constitution a tué l'idée d'une directive-cadre pour les SIEG ? Pensez-vous qu'il y a aujourd'hui, tant au niveau du Parlement qu'au niveau du Conseil, une majorité qui est en faveur d'un tel texte horizontal couvrant tous les services d'intérêt économique général ?

Benoît Hamon

Député européen

Il est vrai que la directive Services a eu au moins cette conséquence, même si elle inclut dans son champ d'application les SIEG – pour mémoire tous les services publics pour lesquels il y a une contrepartie économique – de recréer une mayonnaise là où il y avait une difficulté, y compris au sein de mon propre groupe, à accepter la perspective d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général. Il y a d'abord des réalités sur les services d'intérêt général qui sont différentes d'un pays à un autre. D'autre part, il y a des choix stratégiques qui diffèrent selon le pays auquel on appartient. Certains souhaitent que la Commission ne s'intéresse surtout pas aux SIG/SIEG et qu'elle ne légifère pas dans ce domaine. D'autres, par tradition politique, les Français en particulier, privilégiaient la voie d'une mesure législative pour sécuriser les services publics. Aujourd'hui, il y a une initiative prise au sein du PSE de se mettre au travail autour d'une proposition de texte, une proposition de directive-cadre sur les services d'intérêt général. Elle ferait écho aux incertitudes nées de l'adoption de la directive Services et des conséquences que sa mise en œuvre peut avoir.

J'espère que nous parlerons tout à l'heure des conséquences potentielles des articles 14 et 15 pour les activités des SSIG. Il s'agit donc de la nécessité d'avoir un texte aujourd'hui qui sécurise les services publics.

Mais peut-on dire d'ores et déjà dire un mot sur la *communication* de la Commission ? J'y vois quand même des choses positives. Dans cette *communication*, c'est la direction de l'emploi et des affaires sociales qui parle. Les SSIG relèvent de ce chapeau plutôt que de la DG Marché Intérieur, qui n'a pas forcément exactement la même vue et la même antériorité sur le traitement de ces questions. D'autre part, il est important que soient reconnues dans ce texte les spécificités des SSIG. Enfin, et c'est ce qui doit faire l'objet de nos discussions, une mesure législative n'est pas écartée et nous pouvons envisager une mesure législative qui puisse encadrer l'avenir des SSIG. Voilà pour les points positifs.

Ensuite, la Commission reste habitée par sa doctrine politique traditionnelle. Elle regarde la modernité des SSIG et elle ne l'envisage qu'à travers l'externalisation au privé, le fait de développer les partenariats public-privé, et le fait que la modernisation passe par une meilleure intégration dans le secteur concurrentiel. Nous voyons bien qu'il y a une vision de la modernisation qui ne correspond peut-être pas à l'idée que nous nous en faisons.

C'est le point un peu plus négatif de cette *communication*. Je crois qu'en l'état actuel des rapports de force, dans l'Union européenne, ma préférence va au fait qu'on travaille à la mise en œuvre d'une directive sur les SSIG, une mesure législative qui donne une interprétation claire de ce que sont les SSIG. Il ne faut pas aujourd'hui baisser la garde dans ce domaine et imaginer que le travail sur les SIG aille si vite qu'il puisse apporter des réponses. Il y a une fenêtre d'opportunités, née de l'adoption de la directive Services, qui doit nous amener à mobiliser rapidement l'ensemble des secteurs qui sont intéressés à la mise en œuvre d'une directive sur les SSIG. Je crains que, dans le cas contraire, on se noie est que l'on perde énormément de temps.

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Nous sommes bien d'accord sur le diagnostic. C'est un peu l'objet de la résolution de notre collectif. Effectivement, le rapport de forces a été renversé par le Parlement sur cette question des services sociaux et leur exclusion. Nous avons une fenêtre de tir intéressante avec la *communication* de la Commission européenne pour, a priori dans un consensus assez large politiquement, de tenter de sécuriser ces services sociaux, indépendamment d'une directive-cadre qui couvrirait tous les SIEG et qui s'inscrit dans un agenda beaucoup plus à moyen terme que dans un exercice de sécurisation à court terme des services sociaux. Ma question ira à Bernard Lehideux qui a pris l'initiative de déposer l'amendement d'exclusion des services sociaux d'intérêt général, présenté par notre collectif et qui, malheureusement, a été battu à très peu de voix au profit d'une exclusion des services sociaux généraux et non pas qualifié d'intérêt général. Peut-être que nous étions un peu trop en avance sur le débat du Parlement pour que le concept de services sociaux d'intérêt général émerge politiquement. Je crois qu'il va émerger prochainement avec l'avis du Parlement sur la *communication*.

Je voulais interroger Bernard Lehideux, qui représente ici le groupe ADLE (Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe), composant importante de la majorité au sein du Parlement. Comment voit-il ces questions des services sociaux ? et surtout, par rapport à des problèmes de tactiques, si vous allez trop vite sur les services sociaux d'intérêt général, cela risque-t-il de planter des débats sur les financements des services d'intérêt général dans la directive-cadre ? Pensez-vous qu'il y a un réel risque que l'un avance plus vite que l'autre et que l'autre se sente mis de côté ? Ou au contraire, vous considérez que ces deux démarches sont complètement différentes et que l'un n'empêche pas l'autre ?

Bernard Lehideux

Député européen

Je vous remercie de m'avoir invité à ce débat. Je suis venu ici plutôt pour vous entendre que pour avoir un avis tout fait au départ. Ce que j'ai appris pendant le débat sur la directive services, c'est que, parce que les parlementaires ont écouté nos interlocuteurs professionnels, des associations, des syndicaux, nous avons réussi à dégager petit à petit un certain nombre de lignes de force et que finalement, nous avons réussi à trouver une majorité. La deuxième chose, le Parlement européen n'a pas une majorité et une opposition. Il faut trouver sa majorité dans le Parlement européen, ce qui est complètement différent de ce qui se passe ail-

leurs. Or, le débat sur la directive Services nous a montré que nous avons réussi à trouver notre majorité sur le rapport d'Anne Van Lancker puis sur le rapport Gebhardt. Je souhaite continuer à réfléchir un peu sur la bonne solution et je n'ai pas d'idées arrêtées.

Comme Roselyne Bachelot, je suis sorti du débat sur la directive Services en disant qu'il fallait sortir un texte immédiatement. Mais est-on sûr d'avoir une majorité ? Nous ne sommes sûrs de rien et, sur la directive Services, si nous avons eu un débat de ce genre six mois avant le vote, nous aurions pensé que c'était impossible. L'amendement 313 a été loupé à 10 voix, ce qui est pas mal. Je suis tout à fait convaincu que certains doivent regretter de ne pas l'avoir voté. Je pense que nous pouvons quand même trouver une majorité. Nous définissons de façon assez large les services sociaux et nous les excluons totalement de la directive, ce qui était un aspect positif.

Nous avons une possibilité devant nous. Est-on sûr d'y arriver ? Bien sûr que non. Nous avons besoin de trois choses : le statut de la Mutualité, une directive-cadre sur les SIG et une directive sur les SSIG. Mais, comment fait-on pour emboîter les poupées russes ? C'est ainsi qu'il faut le faire. Je prends un seul exemple : la directive Services est arrivée ; les services sociaux étaient dedans, nous nous sommes débrouillés pour les faire sortir. N'y a-t-il pas possibilité de reproduire ce type de raisonnement dans les semaines qui viennent ? Cela ne me paraît pas complètement impossible et cela mérite d'être tenté.

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Merci. Jean-Luc Bennahmias, le groupe des Verts a été très actif sur la directive Services pour sortir tous les SIEG du champ d'application, et pas seulement les services sociaux et de santé. D'ailleurs, vous n'avez pas voté le compromis parce que justement il sortait certains SIEG mais pas tous. En principe, les SIEG restent couverts par les articles relatifs à la liberté d'établissement.

Comment voyez-vous aujourd'hui la deuxième lecture au Parlement ? Restez-vous sur une exclusion de tous les SIEG du champ d'application de la directive Services ? Voulez-vous aller vers une directive Services particulière aux SIEG ou, au contraire, rentrez-vous dans le raisonnement qu'il faut pour les services sociaux d'intérêt général des actes juridiques assez rapides pour essayer de sécuriser au plus tôt tout en respectant les principes généraux du traité ?

Mais, comme le disait Philippe Herzog, ce matin, il s'agirait là de faire du judo et d'adapter le droit à la réalité des services sociaux.

Jean-Luc Bennahmias

Député européen

Je me félicite de ce genre de réunions. Je ne le cache pas et ce n'est pas de la démagogie, j'aimerais que l'ensemble de nos concitoyens aient un début de maîtrise de ce dont nous débattons. Tout le monde voit bien que ce n'est pas le cas. Nous ne pouvons pas nous retrouver dans des situations de ce genre où nous parlons des SSIG, des SIG, des SIEG alors que l'ensemble de nos concitoyens n'a même pas encore compris ce qu'il y avait derrière. C'est une des grandes complexités de notre situation. Dans le cadre de l'Union européenne, nous sommes dans une situation, désolé, où le poids de la France ne représente quasiment rien – cela ne s'est pas arrangé depuis quelques semaines. Je mets cela en parallèle, et ce n'est pas de la démagogie non plus, avec l'excellent travail réalisé par l'ensemble des organismes représentés ici, sur lequel nous nous sommes appuyés. Je pourrais rajouter d'ailleurs un ensemble de confédérations syndicales, sur lesquelles l'ensemble des groupes qui sont ici à la tribune s'est largement appuyé.

Le groupe Vert, qui était relativement unique par rapport à d'autres, a considéré que cela ne suffisait pas : par rapport à ces définitions, même dans le texte d'aujourd'hui, les limitations entre SIG, SSIG et SIEG comportaient trop de zones grises que les tribunaux allaient encore avoir à juger extrêmement souvent. Nous continuerions à avoir de nombreuses jurisprudences par rapport à tout cela qui n'iraient pas forcément dans le bon sens.

Cela n'empêche pas que nous avons besoin d'arrêter d'avoir un regard franco-français – c'est très compliqué, quand j'entendais que nous allions avoir à Bruxelles un représentant des départements de France, je dis aujourd'hui que cela fait 20 ans que nous aurions dû l'avoir et il serait même meilleur que l'ensemble des collectivités françaises ait une représentation commune. Nous savons bien que nos institutions, au niveau de l'Union européenne, sont « bizarroïdes ». Si la France, dans le cadre de l'Union européenne, était dans la capacité d'intervenir de manière centrale, cela irait mieux. Le travail effectué par l'ensemble des parlementaires français, je mets l'extrême droite de côté, par rapport à la directive Services, est un travail que nous avons fait avec nos définitions propres mais que nous avons fait en commun. Nous n'avons pas hésité à discuter, même si nous n'avons pas voté de la même manière. Il y a eu une volonté de défense et de proposition par rapport à l'ensemble des définitions des services publics. Cela n'est pas rien d'arriver à cela.

Dans ce cadre-là, quel que soit le compromis auquel on est arrivé, nous sommes régulièrement minoritaires. Il n'est pas normal que, sur l'amendement proposé par Bernard Lohd, nous soyons minoritaires. Nous avons un immense problème qui est un problème de retard de l'État-nation français par rapport à ses définitions culturelles, sociales. Nous devons être à la fois beaucoup plus vigilants et forts de proposition.

Tous les cadres sont bons. Développer des directives sur les SIG, SIEG est très bien mais je ne suis pas dupe des difficultés de majorité que nous aurons à faire. Certains pays et certains représentants parlementaires des pays des nouveaux entrants trouvent que la directive Bolkestein n'allait pas assez loin dans la dérégulation. Le compromis, que les Verts n'ont pas voté, est évidemment meilleur que ce qu'était la directive Services Bolkestein. Mais cela suffit-il à répondre aux inquiétudes que j'ai entendues sur la table ronde précédente ? Je ne le crois pas. Il y a encore trop de zones d'ombre. Sur nos définitions franco-européennes de services sociaux, de services de santé, il y a encore beaucoup de failles possibles, par lesquelles la libre concurrence, libre et non-fauscée peut nous jouer des tours pas vraiment positifs.

Roselyne Bachelot
Députée européenne

Je souhaite rebondir sur ce que vient de dire Jean-Luc Bennahmias. On joue dans un environnement politique qui est celui de l'Europe, où les lignes ne sont pas celles que nous avons l'habitude de trouver dans la vie politique française. Si demain M. Gordon Brown succède à M. Tony Blair, je ne sais pas si vous avez lu son article sur l'Europe « *Overhaul looking* » et sur les items qu'il définit pour construire une Europe sociale, cela fait froid dans le dos. Les amis de M. Gordon Brown siègent aux côtés de Benoît Hamon. C'est pourquoi je pense qu'il faut abandonner l'idée de la directive-cadre. Le débat sur les SIG et sur les SIEG est derrière nous. Il faut se battre vraiment sur les deux outils juridiques de la directive-cadre sur les SSIG et de la directive sectorielle des services de santé.

Il y a un troisième élément, extrêmement important, qui concerne les mutuelles, l'économie sociale. Nous n'aurons pas les outils juridiques que je viens de définir maintenant car il faut une présidence du Conseil qui soit motivé sur ces questions. Dans les quatre présidences qui vont s'écouler avant la présidence française, je ne vois pas de gens très motivés sur ces questions d'entreprises sociales, de tiers secteur. Le problème ne sera-t-il pas d'attendre la

présidence française du deuxième semestre 2008 pour arriver à lancer la mécanique d'un outil sur ce secteur ? Faisant partie de l'intergroupe sur l'économie sociale, nous sommes extrêmement mobilisés et c'est la raison pour laquelle je me suis abstenue sur le rapport De Rossa qui était pour avis à la commission des affaires sociales, parce que je trouvais que le rapporteur était trop dans une logique datée d'avant la discussion sur la directive services, même s'il y a des choses avec lesquelles j'étais d'accord dans ce rapport mais qui n'avaient pas une démarche suffisamment pragmatique.

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

À quelques nuances près, nous pouvons considérer qu'il y a une sorte de consensus politique interne à la France sur la nécessité de trouver une sécurité juridique pour les services sociaux d'intérêt général. On ne veut pas s'en remettre à la justice de la Cour. En même temps, nous voyons bien qu'il y a des nuances sur la nécessité d'une directive-cadre sur les services sociaux d'intérêt général. Quid de la santé ? Aura-t-on un traitement global ? Traitera-t-on à la fois les services sociaux et la santé dans un même texte, même s'il y a des problèmes spécifiques sur la mobilité des patients qui ont été mis en avant par la Cour ? Ensuite, quid de l'articulation entre cette directive sectorielle des services sociaux et de santé et de l'autre côté, la directive-cadre sur les services sociaux d'intérêt général ?

Je voudrais rentrer un peu plus dans le détail. À partir de ce compromis relativement général, nous voyons bien que la qualification des services sociaux d'intérêt général n'est pas neutre. Certes, elle permet de limiter les règles du traité aux particularités des missions d'intérêt général mais, en même temps, il y a un ticket d'entrée puisqu'il faut tout un formalisme ligné au principe de transparence. Ainsi il faut être mandaté pour exercer des missions d'intérêt général et avoir des obligations spécifiques définies par les autorités publiques qui s'imposent aux prestataires. L'accord intervenu hier soir au Conseil sur les services sociaux a ajouté à la définition fermée des services sociaux de la Commission européenne – celle-ci ne reprend pas la définition ouverte votée par le Parlement – une obligation de mandatement des opérateurs chargés de ces services.

Nous sommes sur une définition de services d'intérêt général, qui nous convient pleinement, mais qui pose le problème du formalisme du mandatement, des obligations de service public, et qui sont fondamentaux pour juger de la juste compensation imposée par les dispositifs en matière d'aides d'État à travers le paquet Monti.

Considérez-vous que, de même que les transports, l'énergie, le secteur des télécommunications, nous pouvons penser les services sociaux à travers ce formalisme ? Faut-il mandater aujourd'hui tout le secteur associatif en bloc ou faut-il gérer des mandatements à l'acte ? Peut-on considérer que les obligations doivent faire l'objet de lois particulières, avec une obligation de service public propres à chaque opérateur pour prêter ses services sociaux ? Peut-on entrer dans une logique de la juste compensation puisque nous voyons aujourd'hui que la décision qui a réglé les aides d'État pour les services sociaux d'intérêt général, le fameux paquet Monti-Kroes sur lequel le Parlement s'est prononcé, impose cet acte officiel de mandatement et la définition des OSP ? Or, la date-butoir fixée aux États-membres pour mettre en application est fin novembre. Il n'y a aujourd'hui aucun projet de loi en France qui vise à recenser toutes les aides d'État du secteur associatif, à définir les actes de mandatement et surtout à définir les obligations de service public.

Bien sûr, il y a des seuils. Mais, en même temps nous sommes très vite au-delà des seuils. Le principe d'exonérations a priori est conditionné par l'existence de cet acte formel de mandatement. Peut-on transposer la lecture des services d'intérêt général qui a été construite au niveau européen sur la base des industries de réseau, de façon brute et globale aux services sociaux ou, au contraire, faut-il les adapter tout en gardant le formalisme à la particularité de ces services et de ses opérateurs ?

Benoît Hamon
Député européen

À l'évidence non. Mais même le quatrième tiret de l'arrêt *Altmark*, je vois mal comment l'appliquer pour justifier le bénéfice d'aides d'État. Dans l'arrêt *Altmark*, quand il n'y a pas l'appel d'offres, le calcul de la compensation est déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise normale bien gérée – qu'est-ce qu'une entreprise normale bien gérée ? – aurait encouru pour réaliser cette même obligation. C'est à dire, que nous calculons le coût d'une obligation de service public sur la base de ce qui serait le coût supposé d'une entreprise normale et bien gérée.

Nous voyons bien toutes les difficultés d'application aux SSIG d'une telle règle du jeu pour justifier des aides d'État, sachant aujourd'hui les zones de frottement avec le droit européen dans la définition d'une entreprise : entité qui a une activité économique dans le but d'offrir un bien ou un service dans le cadre d'un marché donné et dont le bénéficiaire n'est pas forcément le payeur. Cela se complique dans le cadre des SSIG, qui renvoient à une définition pensée dans le cadre du conditionnement des aides d'État en fonction de ce que sont aujourd'hui les grands services économiques d'intérêt général. Nous voyons bien qu'il y a une inadaptation.

Je voudrais savoir si vous avez une obligation pour ces secteurs de l'application des articles 14 et 15 de la directive services ? Ces articles, sur la liberté d'établissement, listent, d'abord pour l'article 14, ce qui est désormais interdit pour un État d'exiger en contrepartie de l'établissement d'une entreprise de services et, l'article 15 ce qu'il est nécessaire de justifier pour autorisation préalable à la Commission comme obligation qu'un État imposerait à l'établissement ou à une entreprise de services. Parmi les critères désormais soumis à autorisation préalable, il y a le fait d'exiger un nombre minimal d'employés – c'est un agrément pour un taux d'encadrement : par exemple, un employé pour 15 bénéficiaires dans les services aux personnes – et le fait d'exiger une fourchette de tarifs minimum – maximum est désormais soumis à autorisation préalable également. Il serait intéressant de connaître les conséquences sur l'ensemble des SIEG, notamment pour les SSIG, de la mise en œuvre de ces deux articles.

Nous avons un point potentiellement difficile, qui appelle à une clarification des règles du jeu et à un texte législatif sur les SSIG, pour éviter de se retrouver dans une situation où la décision reviendra aux juges, parce que les références aux textes que nous venons de voter, outre la jurisprudence existante, sont telles qu'il y a une source de conflits juridiques potentiels. Il y a dans la mise en œuvre de ces deux articles des conséquences pour toute une série de missions d'intérêt général et de services publics, qu'ils soient économiques d'intérêt général ou SSIG, qui peuvent être tout à fait considérables.

Laurent Ghekiere
Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Pour répondre tout de suite au questionnement de Benoît Hamon, il est vrai que ces deux articles nous ont fait bouger dans ce débat. Nous étions peu concernés par la libre prestation de services, même s'il pouvait y avoir des impacts négatifs avec le principe du pays d'origine. Mais la question clé, à travers les articles 14 et 15 sur la liberté d'établissement, était l'encadrement, à l'initiative des autorités publiques, des structures d'offres, des services d'intérêt général et des services sociaux. Notamment, toutes les questions de programmation territoriale, qui auraient pu être interdites par le texte. La soumission à évaluation au regard de la participation des usagers, des habitants ou des collectivités locales, qui était également sou-

mise à notification, remettait en cause finalement tout l'encadrement des structures d'offres, justifiées par un problème d'asymétrie entre l'offre et la demande. Nous travaillons avec des personnes vulnérables, qui dépendent de nous. Par conséquent, si on ne fixe pas des critères de fonctionnement des opérateurs sociaux nous sommes dans l'arbitraire par rapport à cette vulnérabilité.

Le plus étonnant est que la Commission a toujours soutenu qu'elle ne faisait qu'appliquer les dispositions jurisprudentielles de la Cour alors que la Cour, dans des arrêts que la Commission s'est bien gardée de prendre en compte, a considéré que les régimes d'autorisation liés à l'imposition d'obligations de service public étaient complètement légitimes. Dès lors que c'était non discriminatoire, proportionnel et transparent, cela ne posait aucun problème. Mais, la DG Marché Intérieur n'a pas souhaité l'intégrer dans son texte. C'est le même règlement pour tout le monde que vous soyez services commerciaux ou services d'intérêt général.

Mme Bachelot, comment voyez-vous cette transposition ? Peut-on considérer que les obligations de service public, comme nous avons eu le règlement transports qui va très loin dans le formalisme, doivent être transposé avec leur formalisme aux services sociaux, ou faut-il avoir des modes de mandatement globaux beaucoup plus adaptés à la diversité des opérateurs, puisque nous sommes dans la micro-entreprise ?

Roselyne Bachelot

Députée européenne

Votre question appelle ma réponse. Évidemment, cela n'est pas transposable. C'est la raison pour laquelle je réclame, depuis le début, un instrument juridique spécialisé. Le débat n'est vraiment plus le débat du départ, entre les SIG et SIEG. Il est bien à l'intérieur des SIEG sur les services sociaux. Donc, il n'y a pas de transposition possible.

Bernard Lehideux

Député européen

J'ai le sentiment que nous sommes à peu près tous d'accord sur ce point. Les choses sont d'une nature complètement différente. Vous parliez de micro-entreprise et de mandatement général, je crois que c'est bien dans ce sens qu'il faut avancer. Encore une fois, je suis partisan de rechercher – notamment parce que nous allons démarrer la deuxième lecture sur la directive services – de nouvelles définitions et d'avancer ce débat sur la définition des services sociaux. Je suis partisan de garder dans notre esprit l'idée d'aller vers un texte le plus vite possible.

Nous verrons bien au fur et à mesure du temps comment les choses se présentent. Si je renie ce que disait Michel Delebarre le 20 avril, dans le débat sur les SSIG, je partage son sentiment en disant que « la sécurité juridique et les prestataires de services sociaux d'intérêt général se trouveraient renforcés par une directive-cadre, c'est une évidence ». Est-ce qu'on l'inscrit dans une directive générale ou pas ? Nous verrons bien mais il est évident qu'il n'y a pas de possibilité de transcription du traitement qui est celui dont vous parliez (transports, énergie...) et celui des services sociaux.

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Nous arrivons au terme de ce premier tour de parole. Vous avez évoqué effectivement la difficulté de dégager une majorité au sein du Parlement européen, compte tenu de l'approche

culturelle très différente des États-membres qui, parfois transcende même les groupes politiques. J'ai quand même l'impression – pour avoir suivi les débats en commission économique et monétaire sur le fameux rapport Rapkay – que sur la directive-cadre, il y avait un véritable débat avec des approches très différentes selon les cultures. Y compris du point de vue de l'Allemagne avec les problématiques de responsabilité entre l'État fédéral, les Länder et les communes qui sont très attentives à l'autonomie locale, pour ne pas donner des compétences supplémentaires à l'Union européenne même si c'est au profit d'une sécurité juridique.

En même temps, pour avoir dialogué avec M. Langen, nous voyons bien que sur la question des services sociaux, il y a une ouverture plus forte. Nous avons bien vu avec la directive services qu'il y avait un problème pour les services sociaux et que, dès lors que cela reste dans le champ d'un secteur particulier que l'on essaye d'isoler pour répondre à ces spécificités, la question d'un encadrement communautaire, y compris pour les Allemands, semblait moins problématique. Je ne dis pas qu'ils étaient d'accord mais ils avaient une approche beaucoup plus neutre en proposant de résoudre les problèmes.

Ma dernière question qui s'adresse aux quatre intervenants sera : comment voyez-vous les débats au sein de la commission Affaires Sociales, et dans vos commissions respectives ? Je crois qu'il y a actuellement un débat pour savoir qui sera compétent pour avis entre la commission économique et monétaire, où siège Benoît Hamon, et la commission Marché Intérieur, où siège Mme Vergnaud.

Nous avons l'intention d'essayer notre collectif français au niveau européen. Nous allons essayer d'avoir un collectif similaire au niveau allemand pour travailler avec eux sur des rapprochements possibles. Nous avons également un certain nombre de réseaux européens très diversifiés dans lesquels nous pouvons travailler pour tenter d'avoir un consensus. Qu'attend le Parlement européen de nous ? Êtes-vous confiant sur l'idée d'un vote qui serait favorable à un tel encadrement ou êtes-vous au contraire encore très prudent sur la capacité de jouer le jeu de cet encadrement spécifique aux services sociaux ?

Roselyne Bachelot

Député européen

Le problème ne se posera pas au niveau de la commission des affaires sociales. Il n'y aura pas de souci. C'est plutôt au niveau de la plénière qu'il y aura des difficultés, à partir de ce que j'ai dit tout à l'heure. Il ne faut pas oublier que le pouvoir législatif est détenu par le Parlement et par le Conseil. La difficulté jouera aussi au niveau du Conseil. Vous posiez la question au niveau de la commission de l'Emploi et des affaires sociales. Je pense qu'il n'y a vraiment aucun souci.

Jean-Luc Bennahmias

Député européen

Cette commission n'est pas la moins sociale du Parlement et ce n'est pas celle où le débat transversal, au-delà des clivages droite-gauche se fait le moins.

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Benoît Hamon, qui est le cobaye dans une des commissions les plus radicales du Parlement : la commission économique et monétaire...

Benoît Hamon
Député européen

Cela dépend de quel côté penche la radicalité...

Laurent Ghekiere
Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Nous sommes bien d'accord. Il avait même conduit, je me souviens de nos débats avec Mme in't Veld, à remettre en cause le paquet Monti-Kroes en imposant, notamment pour le logement social, un contrôle de chaque euro accordé à des organismes HLM. Quel est votre point de vue sur cette majorité ou cette possibilité de compromis au sein de votre commission ?

Benoît Hamon
Député européen

Si j'avais une suggestion à faire, je crois qu'il faut beaucoup travailler avec les nouveaux États-membres. J'ai vécu toute la période de la directive services, à la fois avec beaucoup de conviction sur les combats que nous menions, et le sentiment qu'il y avait encore à présent des obstacles insurmontables, en tout cas dans les délais qui étaient ceux de l'examen de la directive services, dans l'appréciation que nous pouvions avoir de nos modèles sociaux respectifs et de nos intérêts respectifs. En regardant les choses en face, les voix des parlementaires sont souvent commandées par ce qu'ils jugent être l'intérêt de leur pays, pas tant de leur parti mais de leur pays. Il est nécessaire aujourd'hui de rapprocher les points de vue. Ce qui m'a beaucoup frappé sur le vote de la directive services, c'est que l'on perd sur un certain nombre d'amendements clés l'exclusion des services liés à l'éducation, à la culture, en raison en partie du vote dans nos propres rangs, des représentants des nouveaux États-membres. Je refuse de les stigmatiser parce que je comprends la logique de leur choix.

Je trouve très bien que vous bâtissiez une sorte de collectif et que l'on sorte des frontières hexagonales pour défendre ce qui serait des spécificités des SSIG en France. J'en profite pour faire un vrai compliment sur le travail de Laurent Ghekiere, qui est extrêmement efficace au Parlement européen. Je suggère qu'il y ait un vrai boulot réalisé envers les nouveaux États-membres parce que je crois qu'il y a là une clé, au sein du groupe dans lequel je travaille au moins. Après, ce qui concerne la commission économique et monétaire, ce n'est pas la plus sociale. C'est une commission très dure, doctrinale, idéologue du point de vue libéral. Nous avons des députés qui ont une vision très abstraite de l'économie, de la croissance, des bienfaits de la concurrence, ce qui rend évidemment les choix de cette commission durs – comme c'est parfois le cas dans la commission Marché Intérieur parce que Malcolm Harbour est quand même un vrai dur. Quand nous savons la place de l'économie dans la construction européenne, ce n'est pas tout à fait neutre de savoir ce qui se passe dans ces deux commissions.

Sur la majorité, je pense qu'il y a une fenêtre d'opportunités car les choses bougent, là où elles doivent bouger en premier, notamment au sein de la social-démocratie. Il y a encore du travail à faire mais les efforts doivent être consentis en direction des nouveaux États-membres.

Roselyne Bachelot
Députée européenne

Le débat sur la directive service a révélé la double fracture. Plus que la fracture idéologique droite-gauche, il y a eu une véritable fracture Est-Ouest. Dans le débat sur la directive services, les nouveaux États-membres ont le sentiment qu'ils avaient été soumis à des conditions sur le ticket d'entrée et, en particulier, sur le moratoire, c'était absolument inique. On peut dire : « Discutons avec les nouveaux États-membres » mais il faut dire ce que l'on met sur la table en échange de leur adhésion et ainsi débloquer un certain nombre de difficultés. Je l'ai dit dans mon groupe politique, si nous n'avancions pas sur un certain nombre des éléments du ticket d'entrée, nous n'arrivons pas à conquérir ces nouveaux États et à leur montrer que le modèle social qu'on essaie de leur imposer n'est pas un échange à sens unique.

Benoît Hamon
Député européen

Nous aurions été sacrément aidés si nous avions eu une autre contribution que celle de la France à la question budgétaire. Pour le coup, quand on fixe comme objectif un budget à 1 % du PIB en décembre 2003, et qu'on dit qu'on ne fixe pas d'ambition supplémentaire en matière de financement de l'élargissement notamment, et de dépenses d'avenir, il est clair que les nouveaux États-membres qui attendaient davantage de solidarité de la part de l'Union européenne sont beaucoup plus enclins...

Roselyne Bachelot
Député européen

Quels sont ceux qui nous ont lâché au moment de la négociation ?

Benoît Hamon
Député européen

Il faut être sérieux et dire la vérité. Nous allons dire que nous sommes tous très déçus de la position qui était celle du gouvernement français et de Jacques Chirac dans ce débat. Il était très en-deçà de ce qu'il était nécessaire de faire pour financer l'élargissement. Vous ne pourrez pas reprocher aux représentants des nouveaux États-membres de dire : « pour faire de la croissance aujourd'hui, puisque nous ne pouvons pas compter à la hauteur de ce que nous espérions sur le budget de l'Union européenne, nous jouons sur nos arguments compétitifs. Ceux-ci sont le fait qu'on y trouve un salarié moins cher et qu'on y paie moins d'impôts sur les bénéficiaires des sociétés. » Ce sont aussi des logiques politiques qui s'entendent, dès lors qu'il y a eu des actes politiques posés. Tout cela ne procède pas d'une sorte de fatalité ou d'abstraction, qui veut qu'il y ait un budget si mauvais que ça. Il y a eu des gens qui n'ont pas voulu et des dirigeants politiques éminents, dont des sociaux-démocrates,...

Jean-Luc Bennahmias
Député européen

Je voudrais rebondir là-dessus. Quand les gouvernements sociaux-démocrates, dans le cadre de l'Union européenne à 15, avaient engagé tout ce dont nous sommes en train de discuter, nous aurions pu peut-être, de manière un peu plus importante... Aujourd'hui, nous sommes obligés de ramer par rapport à tout cela. Il est clair que sur le budget de l'Union européenne, nous sommes tous d'accord là aussi. Les parlementaires européens ont trouvé cela

déplorable et cela a joué un rôle par rapport aux nouveaux entrants. C'est une évidence, 1 % du PIB n'est pas suffisant. Même la Commission européenne, dont je dis souvent qu'elle n'est pas méchante par nature, voulait un budget plus important. Mais les États-membres sont ce qu'ils sont aujourd'hui, dans le cadre de la construction européenne ou de l'état de l'Union européenne.

Excuse-moi Benoît de penser qu'à ce niveau-là, il y a deux gros mammoths au niveau parlementaire européen. Cela joue et du coup il y a un compromis. Dans ce cas, il faut le dire, le groupe des libéraux ou le groupe Vert, nous demandons où en est notre amendement et on nous répond qu'il y a un compromis. Cela gêne par rapport à des choses plus spécifiques car le groupe Vert ou le groupe libéral ont parfois des choses à dire précises et un peu moins dans le compromis gouvernemental.

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Justement, nous parlons de groupe avec des propositions plus précises.

Bernard Lehideux a déposé des amendements précis. Il nous a manqué de 10 voix en plénière pour exclure les services sociaux d'intérêt général. Pensez-vous que nous aurions ces 10 voix maintenant s'il fallait présenter un encadrement sur les services d'intérêt général ?

Bernard Lehideux

Député européen

Premièrement, nous nous sommes aperçus, depuis un certain nombre de mois, qu'il n'y aura plus de progrès de l'Europe politique si nous ne faisons pas de l'Europe sociale. C'est ma conviction. Les lignes ont bougé : à ne pas prendre en compte les questions qui ont trait à l'Europe sociale, on ne fera plus avancer l'Europe politique.

Deuxièmement, il est vrai que l'existence de deux grands groupes et, notamment l'existence de la coalition allemande, rend les choses difficile à faire évoluer. Le fait que, de temps à autres, un certain nombre de choses se nouent ailleurs que dans le Parlement lui-même et qu'on se trouve donc face à quelque chose qui est déjà ficelé à Berlin et qui retombe sur les deux présidents de groupe du PE et du PSE, c'est une réalité.

Sur le budget, je suis parfaitement d'accord sur l'idée que ce budget n'est pas du tout au niveau nécessaire. Il fallait, et il faut continuer à essayer de l'obtenir, ouvrir davantage le dialogue avec les nouveaux États-membres. Je prends un exemple simple. Au sein de la commission Emploi, Affaires sociales, le groupe ADLE, dont je suis le coordinateur, a six membres. Généralement, lorsqu'on procède au vote des problèmes sociaux, j'apporte trois voix sûres et j'ai trois voix contre, ce qui n'est pas simple à gérer. Mais j'amène au moins trois voix à Anne Van Lancker quand il faut voter son rapport sur la directive services. Parmi nous, il y a un Polonais, un homme tout à fait remarquable, qui a été un des fondateurs de Solidarność et un des négociateurs de l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne. Il m'a dit, sur un texte précis, qu'il ne pouvait plus voter cet après-midi avec nous suite à une réunion avec les Polonais le matin même. Il y a un vrai problème des pays nouveaux entrants. Il ne faut pas les montrer du doigt mais il faut, au contraire, créer des contacts. Je pense que, si des collectifs comme le vôtre ont intérêt à engager des dialogues avec les Allemands, je pense qu'il y aurait aussi intérêt, à chaque fois que cela est possible, d'ouvrir ce type de concertation à des associations, aux groupements divers venant des nouveaux pays membres.

Enfin, y a-t-il une majorité à trouver ? Si l'on prend l'amendement 313 comme point de départ, cette majorité est introuvable. Je suis convaincu qu'un certain nombre de nos collègues, qui n'ont pas voté cet amendement, pourraient le voter aujourd'hui. Je suis peut être un éternel optimiste. Mais, dans cette grande baraque qu'est le Parlement européen, je considère que tout ce qui est à prendre est à prendre. Même si ce n'est pas parfait, quand c'est mieux que ce que l'on nous propose, je prends. Quand on ne prend pas, nous ne savons pas quand le plat repasse. Si nous avons voté contre la directive services, dans l'état où on nous la proposait, je ne sais pas ce qu'il serait ressorti et quand. Je pense donc qu'il valait mieux prendre. Je reste sur la même idée concernant l'avenir. Nous avons intérêt à essayer de sortir un texte, le plus rapidement possible. Je reste convaincu qu'on doit pouvoir trouver une majorité pour le faire. Si on s'aperçoit que cela n'est pas possible, on ne sera jamais revenu qu'aux problèmes qui nous occupent aujourd'hui.

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Nous avons épuisé l'heure de débats entre vous. Je propose de passer la parole à la salle pour que vous ayez des questions directes.

Jean-Claude Boual

Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général

La première question est sur l'articulation d'une directive-cadre sur les services d'intérêt économique général, sur les services sociaux d'intérêt général et sur les services de santé. Tel que cela nous a été présenté, notamment par Mme Roselyne Bachelot, est-ce aussi contradictoire que cela ? Est-ce que qu'il faut qu'on ramène simplement la problématique de la directive-cadre sur les services d'intérêt économique général à un débat entre services d'intérêt général et services d'intérêt économique général ?

Je pense effectivement que ce débat stricto sensu est relativement dépassé aujourd'hui, dans l'ensemble des instances communautaires. Par contre, la problématique d'une directive sur les services d'intérêt économique général serait de savoir ce qu'est le rôle des autorités publiques à tous les niveaux territoriaux, du niveau local au niveau européen.

L'immense problème de la régulation a été souligné assez fortement ce matin, notamment par Philippe Herzog : le problème du financement parce que le paquet Monti-Kroes ne répond pas à tout et le problème de l'évaluation. Par rapport à cette articulation, je voudrais dire que Mme Houtman nous a dit qu'on allait fêter le 10e anniversaire de la première *communication* de la Commission sur les services d'intérêt général. Quand nous avons engagé la bataille, à travers le Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général et aussi certains États-membres, en 91-92, au moment le plus acharné de la libéralisation des grands services publics de réseaux, au niveau européen, on nous a dit qu'on était fou de s'engager dans cette bataille. Le service public est terminé, circulez il n'y a rien à voir.

Aujourd'hui, la problématique du service public, en tout cas du service public d'intérêt général, est une des problématiques les plus importantes au sein de l'Union européenne. Ce dont il s'agit, y compris à travers la directive-cadre sur les services économiques d'intérêt général, est bien d'avoir une conception européenne des services d'intérêt général.

Je pense qu'il y a donc un problème d'articulation mais il n'y a pas un problème de contradiction entre ces trois textes. Si on peut prendre pour des raisons d'opportunité ou de rapports de force, à un moment donné au sein des instances communautaires, une directive sur les services sociaux d'intérêt général, allons-y ! Mais le débat ne sera pas forcément moins compliqué que sur une directive plus globale sur les services économiques d'intérêt général.

J'insiste car il n'y a pas que le Parlement. Il y a aussi d'autres acteurs au niveau européen : la Commission fait des propositions. Il faut la convaincre et le débat n'est pas si simple. Il y a aussi le Conseil. Nous ne sommes pas rentrés dans le détail du débat sur la directive services au Conseil mais nous savons que cela n'est pas simple. Et il y a aussi, cela a été très important depuis 15 ans, le rôle de la société civile. Il n'y aurait pas le débat que nous avons aujourd'hui, y compris avec les parlementaires et au sein de l'Union européenne, s'il n'y avait pas eu le rôle de la société civile. Derrière, se sont bien les problèmes de la construction européenne et de l'Europe sociale qui sont posées.

Enfin, je partage l'idée qu'il faut vraiment travailler avec les nouveaux entrants. Ce travail a commencé. Les premiers résultats montrent que cela n'est pas aussi fermé que cela. Les problématiques qu'ils rencontrent, concrètement dans leur situation sociale, rejoignent à un certain moment les nôtres. Ils se posent un certain nombre de questions. Cela ne veut pas dire qu'au moment des votes, en fonction des situations politiques, que nous n'ayons pas des votes systématisés au niveau du Parlement européen. Je pense que, dans la société de ces pays, il y a réellement un travail à faire.

Roselyne Bachelot

Députée européenne

Je voulais apporter un commentaire. Les services sociaux d'intérêt général et les services de santé sont stricto sensu des services d'intérêt économique général. C'est ce qui pose la difficulté de notre problématique. Ils peuvent circuler en Europe, et même s'ils sont desservis à but non lucratif, ils sont qualifiés de services d'intérêt économique général. Si on ne développe pas tout de suite des outils spécifiques, on laisse évidemment le champ au service d'intérêt économique général et on va nous demander ensuite pourquoi un outil puisqu'on a déjà réglé ce problème à travers le service d'intérêt économique général avec peut-être des listes d'exemption qu'il va falloir négocier pied à pied. Ils sont déjà dans le cadre de la législation communautaire. La nature a horreur du vide. Si on la laisse se remplir par le débat sur les services économiques d'intérêt général, on est cuit.

Michel Morel

Vice-président de la caisse centrale de la Mutualité agricole

La MSA a toujours placé son engagement mutualiste au cœur de son engagement international. Cette volonté forte prend actuellement une résonance particulière. En Europe, il est important de défendre le mutualisme dans l'organisation de nos systèmes sociaux. C'est le sens de notre engagement politique sur le dossier des services sociaux d'intérêt général et sur celui en faveur du statut européen. C'est pourquoi, même si celui-ci ne concerne pas in fine la Sécurité sociale, nous espérons que la Commission européenne relancera ce statut européen. Il est important que les valeurs mutualistes puissent continuer à donner du sens dans l'Europe de demain.

Quel est le positionnement de nos députés européens par rapport à ce statut européen ? Quelles chances avons-nous d'avoir une majorité à ce niveau ?

Jean-Luc Bennahmias

Député européen

N'importe lequel d'entre nous quatre pourrait répondre. Nous sommes tous sur la même longueur d'ondes sur ce sujet. La Commission avait sorti ce sujet quand elle avait publié sa fameuse liste pour « Mieux légiférer ». Le Parlement a dit qu'il souhaitait que ce texte soit repris, si possible même avant la fin de l'année. La balle est donc dans le camp de la Commission.

Cornélia Federkeil

Mutualité française

Je voudrais faire un petit ajustement. Nous avons beaucoup parlé des services sociaux d'intérêt général. Il va sans dire que pour le collectif qui a été porteur de ce projet, et qui continuera à l'être, les services sociaux s'expriment au sens premier qui avait été donné par la Commission européenne, au moment du Livre vert. Il s'agit des services sociaux et de santé. Nous en avons déjà un peu parlé. Il nous apparaît extrêmement dangereux de saucissonner aujourd'hui des activités, de les exclure par segmentation et notamment de faire peser l'intérêt général sur les seuls services sociaux, sans en vérifier également la dimension d'intérêt général sur les services de santé.

C'est une précision sur laquelle je voudrais revenir. Mme Bachelot, opportunément vous avez parlé de la directive santé. Elle est pour nous une grande interrogation et une grande inquiétude aujourd'hui plus qu'une voie opportune pour l'avenir.

Cette exclusion de certains services sociaux de la directive services, avec des réserves importantes, que va-t-on faire des services sociaux, des services de santé si on ne les introduit pas dans le concept d'intérêt général ? Cela représente beaucoup d'incertitudes pour nous. Je voudrais rappeler évidemment votre sagesse sur ces sujets qui ne sont pas réglés et sur lesquels il va falloir revenir puisque nous ne savons pas dans quel périmètre va travailler la directive santé.

Roselyne Bachelot

Députée européenne

C'est peut-être un débat juridique. Quelle doit être la nature de la directive santé par rapport à la directive-cadre sur les services sociaux d'intérêt général ? Est-ce une directive sectorielle ou une directive fille ? Selon moi, je préférerais qu'il y ait une seule directive-cadre sur les services sociaux et de santé. Mais il n'y a pas de majorité au Parlement sur cette affaire.

Jean-Luc Bennahmias

Député européen

Au lieu de la directive services que nous avons eue, il y aurait eu d'abord une directive services d'intérêt général et une directive services économiques d'intérêt général, nous serions arrivés directement sur ce qu'étaient les services et nous n'aurions pas eu besoin d'exclure à chaque fois. Nous n'aurions pas le besoin de mettre ces parenthèses. C'est ce qui fait les zones d'ombre. Toute la difficulté est de savoir où s'arrêtent les définitions.

Il faut savoir après, dans les votes que nous allons faire, si le verre est à moitié vide ou à moitié plein. Ce n'est pas facile.

Benoît Hamon

Député européen

Il ne faut pas être dupe des tactiques de la Commission. J'avais été très frappé de l'argumentation de la Commission européenne, quand on lui reprochait de faire d'un bloc la libéralisation des services en lui disant de peut être procéder secteur par secteur. Finalement, il y avait la logique de la nécessité d'accélérer le marché intérieur et faire un seul et unique texte,

sous peine de se retrouver dans une situation trop complexe. C'est exactement l'argumentation inverse qu'a la Commission aujourd'hui pour les services d'intérêt général. Elle dit qu'elle ne peut pas faire une directive-cadre pour les services d'intérêt général car les situations sont trop différentes d'un pays à un autre. Nous avons trop de diversité dans ce domaine. Autant dans le domaine du secteur marchand des services, la situation est diverse et rien ne justifie un seul et unique texte, autant dans le domaine des services d'intérêt général, sa tactique plaide davantage dans le saucissonnage. Tout d'abord en différenciant SIG et SIEG; ensuite, en extrayant les secteurs qui ont des spécificités (SSIG, secteurs de santé ...). Manifestation supplémentaire de ce que sont les grands choix doctrinaux de la Commission européenne et la volonté en matière d'extension du marché intérieur pour considérer qu'il y a toujours la possibilité de gratter sur les secteurs qui, à ses yeux, ne justifient pas d'être sanctuarisés ou sécurisés. Il y a un vrai double discours : deux messages, selon qu'on parle du secteur marchand ou du secteur non marchand, qui conduisent à deux politiques différentes.

Anne Van Lancker
Députée européenne

Selon moi, au Parlement européen, nous devons partir des raisonnements qui sont scientifiques, logiques et politiques. La dissociation entre les services sociaux et les services de santé n'a aucun sens. Comme je l'ai dit ce matin, que fait-on avec les soins de longue durée pour des personnes âgées par exemple ? Le saucissonnage n'a ici pas de logique. Nous avons donc tout intérêt à garder ces acteurs ensemble.

Pourquoi la Commission plaide-t-elle pour la scission ? Il y a deux raisons je crois. C'est parce qu'il y a trois commissaires en jeu : Kyprianou pour la santé, Špidla pour les services sociaux et McCreevy pour les marchés intérieurs. Pourquoi est-ce que McCreevy veut-il faire une directive séparée concernant la santé ? À cause de la mobilité des patients. Mais c'est un problème qui a à voir avec le remboursement des frais de santé, cela n'a rien à voir avec un droit positif qui doit se développer pour définir les principes sur lesquels sont basés ces services. Quand on définit une directive sur la mobilité des patients, cela ne suffit pas pour se mettre à l'abri de toute l'interférence des règles du marché intérieur, de la concurrence, et des aides d'État. C'est pour cela que je crois que nous devons plaider pour les deux. Je sais que Ria Oomen, une de tes copines¹, plaide fortement pour un acte législatif pour la santé. Elle a raison car nous en avons besoin à cause de la problématique du remboursement des frais encourus. Mais, nous avons besoin en même temps d'inclure les services des soins de santé dans la *communication* parce que sinon tout cet exercice que l'on va faire, quelles seront les spécificités, caractéristiques ? Qui sont les acteurs ? Où sont les besoins ? Où sont les triangles d'interdépendance entre l'autorité publique, le fournisseur de services et l'utilisateur (le patient) ? on ne pourra pas le faire pour les soins de santé. C'est pour cela que je pense qu'il faut les garder ensemble.

Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas entrer dans une logique de directive-cadre sur les SIEG. Elle serait probablement très générale, définissant les principes avec la possibilité du libre choix de l'autorité publique, les garanties de qualité... Et en amont, avoir une directive sectorielle pour les soins de santé et les soins sociaux. Selon moi, cela serait plus logique. Si on abandonne l'idée d'une directive-cadre SIEG, on court le risque de focaliser trop sur la spécificité des services sociaux et des soins de santé, sur les dimensions de garanties et de droits fondamentaux. Mais je considère que l'accès à l'eau est un droit fondamental également. En tant que parlementaire, je préfère partir d'une logique scientifique et politique et voir après s'il y a une possibilité de réussir.

¹ Rédactrice PPE de la Commission des Affaires Sociales

Laurent Ghekiere

Délégué auprès de l'UE de l'Union Sociale pour l'Habitat

Je vous propose de clôturer nos débats. Je remercie les intervenants d'avoir joué le jeu de débattre en public et d'être présents aujourd'hui. Je retiens quand même deux éléments : ce qui s'est passé sur la directive services, qui s'est jouée à Berlin, d'où l'importance de travailler avec les Allemands et surtout les nouveaux États-membres. Je crois qu'ils doivent être une cible importante dans notre collectif. Il faut trouver des interlocuteurs dans ces États-membres et travailler avec eux sur la nécessité de décrocher un compromis au Parlement sur ces questions.

Je passe la parole au président pour la suite de nos travaux. Merci.

Gérard Vincent

délégué général de la FHF (Fédération Hospitalière de France)

La journée n'est pas terminée. Nous avons encore trois interventions, relativement courtes.

Je vais passer la parole à Jean-Jacques TREGOAT, directeur général de l'Action Sociale au ministère. J'en profite pour le remercier au nom du collectif pour avoir mis cette salle à notre disposition. C'est une chance de pouvoir travailler dans cette salle aujourd'hui.

Jean-Jacques TREGOAT va nous présenter le point de vue de la France au sein du Conseil sur les sujets qui nous ont préoccupé tout au long de cette journée.

Le point de vue de la France au sein du Conseil

Jean-Jacques Tregoat

Directeur Général de l'Action Sociale, Ministère de la santé et des solidarités

*« Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science-mère,
le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. »
A. de Tocqueville, De la démocratie en Amérique*

Mesdames et Messieurs les Députés,
Mesdames et Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs les Directeurs,
Mesdames et Messieurs,

Les organisateurs du colloque d'aujourd'hui m'ont demandé d'exposer devant vous « **le point de vue de la France au sein du Conseil** de l'Union européenne ». C'est là un honneur et une responsabilité qui m'a été confiée et je vous en remercie. Mais auparavant, je voudrais non seulement remercier les organisateurs, mais **aussi me réjouir de la tenue, dans les locaux du ministère, de cette journée de réflexion**. Les débats qui se sont engagés depuis ce matin entre les acteurs sociaux et les représentants des pouvoirs publics nationaux et communautaires sont un signe très positif de la préparation collective, chacun dans son rôle, des textes touchant à l'avenir des services sociaux d'intérêt général.

Certes, vos échanges ont mis en évidence des attentes, pointé des lacunes, exprimé des divergences. Mais, sans nier nullement le travail qui demeure à accomplir ni passer sous silence l'ampleur des enjeux auxquels nous devons faire face, je voudrais **saluer la mobilisation des acteurs** professionnels depuis plus de deux ans. Pour l'État, cette mobilisation traduit des exigences. Mais elle est surtout une formidable contribution à la réflexion collective et à la recherche de solutions satisfaisantes, j'entends par là de solutions qui garantissent des réponses optimales aux besoins de nos concitoyens, et notamment de nos concitoyens les plus fragiles. Elle contribue aussi largement à la **pédagogie des enjeux**, alors que l'action sociale et médico-sociale demeure trop souvent mal comprise des acteurs étrangers à sa sphère d'intervention.

L'action sociale et médico-sociale, une action au service de l'intérêt général

Avec la **loi du 2 janvier 2002**, l'action sociale et médico-sociale s'est engagée dans une **refondation** afin de mieux répondre aux besoins des personnes fragilisées par l'âge, le handicap, la situation familiale ou sociale. Elle vise à promouvoir – telle est son ambition – une **politique globale**, qui combine l'élargissement des missions (diversification des accompagnements) et l'amélioration de l'organisation (organisation en réseaux des établissements et services) ; décloisonnement des secteurs sanitaire, social et médico-social ; généralisation progressive des procédures de contractualisation ; possibilité de mettre en place des structures expérimentales. Une dernière pierre à cette construction a été apportée par le décret de coopération du 6 Avril dernier).

Cette politique met la personne au centre des dispositifs, de manière à ce que tout besoin trouve une réponse adéquate, et que les plus fragiles puissent voir leurs préoccupations légitimes prises en compte de façon adaptée. Le code de l'action sociale et des familles précise que **l'action sociale et médico – sociale s'inscrit dans les missions d'intérêt général et d'utilité sociale** qui sont listées à son article L. 311-1.

Il est important que **les caractéristiques spécifiques aux services sociaux d'intérêt général** soient bien établies. La réponse des autorités françaises au questionnaire du Comité de la protection sociale de l'Union européenne, en janvier 2005 a été l'occasion d'une expertise concernant les établissements et services sociaux et médico-sociaux, mais également les régimes de protection sociale complémentaire, les établissements et services de soins de santé, et le logement social. Ces éléments ont alimenté la réflexion de la Commission en vue de sa **communication sur les SSIG du 26 avril 2006**.

Je tiens à souligner le travail collectif et partenarial conduit à l'occasion de la préparation de la réponse à ce questionnaire dont les conclusions ont été concertées avec les associations et les partenaires sociaux dans le cadre du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale et du Comité du dialogue social sur les questions européennes et internationales.

Cette *communication* constitue la première véritable reconnaissance explicite, par la Commission européenne, de la spécificité des services d'intérêt général sociaux. Leur contribution essentielle à l'exercice de droits fondamentaux des personnes ainsi qu'à la cohésion sociale et territoriale y est soulignée. Les services sociaux d'intérêt général y sont qualifiés de « piliers de la société et de l'économie européennes ». Il y a lieu de s'en réjouir. Ils sont aussi, compte tenu de leur évolution et du potentiel d'emplois qu'ils recèlent, partie intégrante de la stratégie de Lisbonne.

La *communication* met en évidence un certain nombre de caractéristiques des services sociaux qui peuvent conduire à leur qualification de SSIG, selon la technique du **faisceau d'indices** : fonctionnement selon un principe de solidarité et non-sélection des personnes, absence de rapport entre le coût réel de la prestation et le coût supporté par le bénéficiaire, absence de but lucratif, participation de bénévoles, tradition culturelle locale.

Même si ces caractéristiques ne sont pas, à ce stade, inscrites dans une norme communautaire, cette prise d'acte par la Commission – et la réflexion partagée qu'elle induit entre les États-membres – marque le franchissement d'une étape. Ceci est le premier point majeur de la vision de la France sur les SSIG.

La *Communication* de la Commission nous pose néanmoins **quelques difficultés** :

- Elle **ne traite pas des services de soins de santé**. La Commission envisage en effet une directive couvrant l'ensemble des aspects santé. Cette partition n'est pas sans logique si l'on songe notamment à la nécessité de régler la question de la mobilité des patients. Elle est néanmoins susceptible de créer des difficultés pour le secteur médico-social, alors que l'articulation des dimensions sanitaires et sociales est d'une grande modernité pour une réponse adéquate aux besoins des personnes, **au-delà même** du caractère mixte de nombreux SSIG qui ont des missions à la fois sanitaires et sociales. Il y a là une question de délimitation de champ d'application à laquelle nous serons attentifs.
- Elle **ne rappelle pas le caractère non économique des régimes obligatoires de Sécurité sociale**. La jurisprudence de la Cour de justice est pourtant d'une parfaite limpidité sur ce point.

La nécessité d'un régime juridique adapté aux SSIG en droit communautaire

Je viens d'évoquer la reconnaissance des spécificités des SSIG. Très claire sur ce point, la Commission européenne l'a beaucoup moins été **sur les conséquences juridiques qui en découlent dans le marché intérieur**. Même si nous ne pouvons pas sous-estimer les difficultés techniques sous-jacentes à l'articulation des règles du marché intérieur et des règles des services d'intérêt général, le propos assez large et général de la partie 2 de la *communication* mérite d'être largement approfondi.

C'est un premier pas. À vrai dire, il est dommage que la Commission européenne ne soit pas allée plus loin. Les **articles 16 et 86 du Traité** instituant la Communauté européenne fondent pourtant la possibilité de **limitations aux règles du marché intérieur et de la concurrence, en tant qu'elles sont nécessaires à l'accomplissement des missions d'intérêt général**.

Or, pour ne prendre que l'exemple, parmi l'ensemble des SSIG, des intervenants de l'action sociale, il est bien établi aujourd'hui que **les objectifs de protection des personnes, de délivrance équitable de services partout sur le territoire, de maîtrise financière** appellent une adaptation d'un contexte particulier aux règles européennes applicables.

Les opérateurs ont besoin de **sécurité juridique**, et les collectivités publiques – je pense notamment aux collectivités territoriales – également. À cet égard, il nous faut **clarifier la portée pour nos secteurs du paquet MONTI-KROES** intervenu après l'arrêt ALTMARK TRANS, de manière à ce que les financements publics des services sociaux d'intérêt général satisfassent la réglementation communautaire des **aides d'État**.

Je veux être insistant sur ce point : il y a ce que nous pouvons attendre de la part de l'Union européenne, et il y a aussi ce qui **nous incombe**. En l'occurrence, c'est au niveau national qu'il nous revient de mettre en œuvre le paquet MONTI-KROES. Nous avons à effectuer, au cours des prochains mois, **un travail important de recensement de nos normes**, afin notamment de dresser le panorama des services concernés et de vérifier l'existence d'un mandatement.

Un autre point d'incertitude concerne **le champ de la directive services**. Un accord politique entre les États-membres est intervenu au Conseil compétitivité d'hier. Le **champ d'application** de la directive est celui proposé par la présidence autrichienne après la proposition révisée de la Commission. Sont notamment exclus « *les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin de façon permanente ou temporaire qui sont fournis par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des organismes caritatifs reconnus comme tels par l'État* » sous réserve d'une ultime relecture de ce texte.

Comme vous le savez, les discussions ont été difficiles, **et les préoccupations françaises sur ce texte ont été très largement prises en compte** depuis 2005. Mais il nous faut à présent évaluer très précisément l'incidence de ce champ d'application pour les services sociaux d'intérêt général. En particulier :

- cette définition couvre-t-elle **toutes les catégories de population** concernées par les SSIG, y compris les personnes âgées ou handicapées ?
- la notion de **personne dans le besoin** s'entend-elle bien de « personne ayant un besoin social spécifique » et non pas seulement de « personne en difficulté financière » ?

Les perspectives

L'évolution des discussions en cours sur la directive « services dans le marché intérieur » comporte, pour les SSIG, des incertitudes. Il faut par ailleurs compter avec les travaux du Parlement européen relatifs au Livre blanc sur les services d'intérêt général. C'est dans ce contexte que le Secrétariat général aux affaires européennes, placé sous l'autorité du Premier ministre, anime une **réflexion interministérielle, afin de déterminer dans quelle mesure une norme communautaire serait pertinente.**

Faut-il une **directive horizontale** sur les services d'intérêt économique général ? ou bien des **directives sectorielles** ? Rien n'est figé à ce stade de la réflexion, mais je puis indiquer que, au sein de l'administration sociale, nous sommes particulièrement sensibles aux deux considérations suivantes :

- Tout d'abord, au fait qu'il y a une **différence fondamentale entre** :
 - des **SIG de réseau** (gaz, électricité, transports ferroviaires) qui s'adressent à tout moment à l'ensemble des usagers, en respectant des objectifs d'intérêt général ;
 - et les **SIG sociaux** qui s'adressent aux usagers qui se trouvent fragilisés au plan social ou confrontés à des risques spécifiques et à ce titre engagent la responsabilité et la solidarité d'une collectivité.

Il faudra donc bien que, d'une manière ou d'une autre, ces spécificités soient pleinement prises en compte.

- Nous savons aussi que **les dispositions de directives sectorielles prévaudront sur celles, générales, de la directive services.** Si tous les SSIG n'étaient pas exclus de la directive services, leur prise en compte pour une autre norme communautaire importerait particulièrement.

Comment allons-nous avancer concrètement ?

L'actualité communautaire va demeurer dense dans les mois à venir :

En premier lieu, le 22 mai dernier, le **Comité de la protection sociale** de l'Union européenne a – à la demande notamment de la France – décidé de relancer le **groupe de travail sur les SSIG**. Ce groupe va élaborer un **nouveau questionnaire**, qui sera soumis aux États-membres avant la fin de l'année. Comme en 2004-2005, la réponse française sera élaborée **en pleine concertation** avec les acteurs sociaux.

En deuxième lieu, **la nouvelle étude sur les services sociaux et de santé d'intérêt général** que la **Commission** européenne a commanditée livrera de nouveaux éléments pour le débat en juin 2007. Sur la base d'un aperçu des 25 pays et de l'étude approfondie de 8 d'entre eux, l'étude devrait se concentrer sur le processus de modernisation, l'interaction avec le droit communautaire, les initiatives pour améliorer la qualité et le contrôle des services fournis, des exemples de meilleures pratique.

Les autorités françaises sont favorables à une accélération du calendrier communautaire. Il nous faut donc approfondir notre réflexion nationale.

Voici comment nous allons procéder pour avancer. Les ministères sociaux se proposent, comme le SGAE nous l'a suggéré, d'animer un groupe de concertation technique sur les SSIG. Ce groupe rassemblera :

- l'ensemble des **administrations** de l'État intéressées au sujet ;
- des représentants des **collectivités publiques locales**, dont le rôle est majeur compte tenu de ce que l'action sociale et médico-sociale est très largement décentralisée ;
- des acteurs sociaux.

Le but est, par des **échanges techniques réguliers**, de contribuer à une expertise partagée. Nous souhaitons que ce groupe puisse se réunir **dès juin** prochain.

Vous connaissez notre engagement sur ce sujet des SSIG. Je viens de m'efforcer de retracer **la position française sur les SSIG que je peux résumer ainsi** :

- insistance sur la contribution des SSIG à la protection non seulement des personnes en situation de fragilité, à leur dignité mais aussi à la cohésion sociale ;
- satisfaction concernant la reconnaissance au niveau européen de leurs caractéristiques spécifiques ;
- souhait que soient tirées les conséquences de ces spécificités quant au régime juridique de ces services à l'applicabilité des règles de concurrence et du marché intérieur ;
- souci d'une sécurisation juridique des opérateurs des SSIG et de leurs mandants par une norme communautaire ad hoc.

Journée d'échanges, ce colloque est aussi, je le sais, un moment d'interpellation des pouvoirs publics... Avant même que Nicole Maestracci ne présente la résolution des acteurs de services sociaux d'intérêt général, je puis vous assurer qu'elle ne manquera pas d'être accueillie avec beaucoup d'attention et que j'en rendrai compte aux ministres concernés.

Je vous remercie de votre écoute.

Gérard Vincent

délégué général de la FHF

Merci Monsieur le directeur général. Je passe la parole à Nicole Maestracci, présidente de la FNARS (Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale), qui va nous présenter la résolution des acteurs des services sociaux d'intérêt général.

Résolution des acteurs de services sociaux d'intérêt général

Nicole Maestracci

Présidente de la FNARS

Merci beaucoup. Je vais être rapide car il est toujours difficile d'intervenir en fin de journée. La résolution, qui a été mise au point par l'ensemble des acteurs, a été distribuée. Je ne vais donc pas la reprendre dans le détail.

En préambule, la question qui nous occupe n'est pas seulement une question juridique. C'est d'abord une question politique. C'est aussi l'occasion de dire ce que nous voulons dans ce domaine, qui a été ignoré finalement du droit communautaire. Nous n'existions pas jusqu'à une époque récente. Les services sociaux d'intérêt général sont apparus dans le livre blanc. Maintenant, nous n'existons que parce que nous sommes exclus, d'une certaine manière. C'est une manière d'exister qui n'est pas encore satisfaisante. À l'issue des débats, nous voyons bien qu'un grand progrès a été accompli. Nous existons, nous avons été exclus de la directive services mais néanmoins, nous avons encore un long travail à faire de définition.

La résolution que je vais vous présenter a été construite par 15 organismes et associations, qui sont les acteurs de services sociaux d'intérêt général, qui représentent à la fois le secteur de la Mutualité, du logement social, de l'exclusion et de la santé.

La première constatation – et Jérôme Vignon a rappelé ce matin à quel point c'était important – concerne le fait que nous sommes d'accord pour dire que nous sommes des acteurs de l'économie. Les services sociaux d'intérêt général sont de nature économique. Il est important de le dire. En France, les services sociaux et de santé représentent 23 milliards d'euros. C'est un acteur économique important.

Nous travaillons dans un environnement qui a changé avec un certain nombre de constats que l'ensemble des acteurs partagent. Le premier constat est le désengagement de l'État avec les lois de décentralisation, la contractualisation sur la base d'appels d'offres pour la mise en concurrence. Ce qui fait que nous apparaissions plus comme des prestataires de services pour les appels d'offres que comme des coproducteurs de politiques sociales. C'est une évolution dans tous les pays européens et elle est importante en France.

La deuxième évolution est l'émergence d'acteurs privés dans pratiquement tous les domaines qui nous concernent. La troisième évolution concerne la qualification. Nous admettons que nous sommes des acteurs économiques et cela entraîne un certain nombre de conséquences. C'est la soumission aux règles du marché intérieur. D'ailleurs, qu'elle qu'aurait été la situation de la directive services, nous restions soumis de ce fait au marché intérieur. Ce changement d'environnement entraîne un certain nombre de conséquences, qui ne sont pas simplement liées aux institutions européennes mais qui résultent aussi d'un certain nombre de choix politiques français. Ce n'est pas seulement la conséquence du droit communautaire, comme l'on a trop souvent tendance à le dire.

Dans une telle situation, quelles sont nos demandes et notre analyse ? Parce que nous avons déjà commencé à réfléchir sur ce que devaient être les services sociaux d'intérêt général. Comment faire en sorte que nous arrivions à une définition un peu plus claire de cette notion ? Aujourd'hui, nous n'avons pas de définition précise. Nous sommes définis finalement avec une logique d'exclusion : un certain nombre de choses sont exclus de l'application de la directive mais nous n'avons pas de définition positive. Nous n'avons pas l'occasion de dire ce que nous voulions, ce que nous entendions par service social d'intérêt général.

C'est extrêmement important. Il y a un certain nombre de caractéristiques qui ont été définies dans la *communication* de la Commission. Mais elles ne concernent pas, comme cela a été dit à plusieurs reprises, la santé. Nous sommes finalement dans une zone grise entre, d'un côté, les fonctions régaliennes et, de l'autre côté, la logique de marché. D'un autre côté, les services de type de transport, réseaux sont assez clairement définis. Nous avons le sentiment que ce que nous traitons dans le cadre des services sociaux d'intérêt général n'est pas pareil. Nous n'avons pas encore été en mesure de les définir.

Ce que nous demandons est une définition beaucoup plus claire. Pas seulement parce que si nous ne définissons pas, cette définition sera régulée par la Cour de Justice des Communautés Européennes. Nous n'avons pas de méfiance a priori à l'égard de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Elle est indispensable pour garantir l'application du droit. En revanche, une régulation au cas par cas, qui ne se fonderait pas sur une position politique claire, n'aurait pas non plus de sens.

Nous sommes pragmatiques et, dans un premier temps, nous demandons une directive sectorielle. Non pas que nous ne soyons pas d'accord avec l'idée qu'une directive-cadre horizontale serait utile, mais parce qu'il nous semble qu'une directive sectorielle est un objectif plus atteignable. C'est ce qui nous donnera la sécurisation juridique. De ce point de vue, nous pensons qu'il est indispensable que cette directive concerne à la fois les services sociaux et les services de santé. La distinction nous paraît très artificielle. Il y a entre les services de santé et les services sociaux un sous-ensemble commun qui est de plus en plus important.

C'est un point central de notre résolution.

À terme, il nous semble qu'une directive sectorielle doit pouvoir déboucher sur une analyse plus large de ce qu'est le bien public commun, ce dont parlait Philippe Herzog ce matin. Cela devrait nous permettre de tirer vers le haut, de ne pas être dans une position de repli qui consisterait à dire que notre définition des services sociaux d'intérêt général est la bonne. Nous pourrions nous poser la question de savoir quel est le bien public commun que nous voulons défendre.

Nos demandes s'adressent aux institutions européennes, aux décideurs européens que sont la Commission, le Conseil et le Parlement. Elles s'adressent aussi et surtout aux pouvoirs publics français. Nous pensons, qu'en France, il faut sortir du flou. Pour bien travailler en Europe, il faut avoir dans nos propres pays une colonne vertébrale claire et solide. Si nous ne l'avons pas, le travail des diplomates est difficile et oscille en fonction des alliances ou des désirs supposés de l'opinion publique. Notre collectif participera à la consultation qui sera organisée par la Commission, à la suite de sa *communication*. Mais elle demande aussi – et vous avez répondu partiellement, Monsieur le directeur, à cette demande – la création d'un groupe de travail ad hoc. Cela ne se limitera pas à répondre au questionnaire et examiner les conséquences juridiques de l'adoption de tel ou tel instrument juridique. Elle voudra définir quelle est notre conception politique des services sociaux d'intérêt général, ce que nous voulons pour aujourd'hui et ce que nous voulons pour les 10 ans qui viennent en matière de service social d'intérêt général, la conception que nous avons de la solidarité et quelle définition nous mettons derrière ces mots.

Nous travaillerons également avec le Parlement et, en particulier avec Messieurs les députés, pour proposer des amendements utiles. Nous avons commencé à réfléchir à ces questions. Nous sommes le premier collectif dans l'Union européenne à avoir travaillé sur ces questions, même si nous avons eu de nombreux échanges avec nos partenaires européens.

Enfin, nous voulons contribuer à la pédagogie générale. Je ne sais plus qui disait au cours du débat précédant que nous parlions un langage d'initiés, qui était à peu près incompréhensible pour la majorité des Français et des Européens. Il est vrai que nous avons tous, à l'intérieur de notre collectif, un gros travail à faire à l'égard de nos adhérents. Ce que nous disons aujourd'hui n'est pas encore totalement partagé par l'ensemble de nos adhérents. Travailler sur un langage commun, sur des définitions communes me paraît assez fondamental au risque d'arriver à un certain nombre de dérives que nous avons connues par le passé.

Notre objectif est véritablement de rechercher une conception du social et des services sociaux d'intérêt général qui tire l'Union européenne vers le haut et qui ne puisse jamais être interprétée comme une position de repli française. Jean-Michel Bloch-Lainé expliquait que bien souvent, les services que nous représentons pensaient que parce qu'ils étaient convaincus, ils étaient convaincants. C'est vrai que c'est un défaut assez partagé dans notre secteur. Il faut donc faire l'effort de définir de manière positive ce que nous faisons.

Cela doit nous permettre, en France, pour pouvoir construire un véritable programme européen autour de ces questions, à inventer de nouveaux modes de dialogue avec les pouvoirs publics. Les services que nous représentons ne sont pas seulement des prestataires de services. Ils doivent avoir et conserver une capacité d'initiative et de coproduction, d'une certaine manière, des politiques publiques. Là aussi, nous avons un gros travail à faire et nous y sommes prêts. Nous continuerons avec chacun d'entre vous.

Je vous remercie.

Gérard Vincent

délégué général de la FHF

Merci, Madame la présidente, pour cet exposé concis et percutant. Pour la conclusion, je vais passer la parole à Joël Hasse Ferreira, député européen. Il a participé à l'ensemble de nos travaux, toute la journée. Il est le rapporteur au parlement de la *communication* sur les SSIG. Il nous fait l'honneur de prononcer les mots de conclusion.

Conclusion

Joël Hasse Ferreira

Député européen, rapporteur du Parlement sur la communication sur les SSIG

Tout d'abord, je voudrais remercier les organisateurs de leur invitation. C'est avec plaisir que je suis à Paris, dans cette conférence, où j'ai beaucoup appris.

En utilisant la situation que nous a laissée la directive services, je pense que nous pourrions essayer de clarifier le rôle et les règles concernant les services sociaux d'intérêt général. Dans ce contexte, je pense que la *communication*, présentée par le commissaire Vladimír Špidla au nom de la Commission, peut ouvrir un chemin, sinon même une route, pour diminuer de façon significative les zones grises qui existent encore dans les services sociaux d'intérêt général.

Heureusement, la pression des forces sociales, la lucidité de la plupart des forces politiques européennes ont permis d'obtenir, en ce qui concerne la directive services, un compromis réaliste au Parlement européen. Dans le cadre des services sociaux d'intérêt général, nous sommes au début de cette phase de processus. La connaissance qui se passe dans la plupart des États-membres est décisive pour une évaluation plus profonde de la situation. Cela sera utile pour les députés européens, et notamment pour moi, qui suis rapporteur comme nous l'avons dit.

Mesdames, Messieurs, le développement des services sociaux d'intérêt général est très important comme outil de cohésion sociale. Dans ce sens, la réalisation d'une conférence comme celle-ci est importante, pas seulement comme espace de réflexion, mais aussi comme démonstration de force par le nombre d'organisations en présence, et de lucidité par le contenu des analyses et des propositions formulées.

Chère Mesdames, chers Messieurs, l'Europe que nous connaissons est très diverse, très hétérogène. Au-delà de l'héritage et d'un projet européen communs, il y a des différences dont nous devons toujours tenir compte quand on essaie de créer et de clarifier les règles dans le domaine social, et notamment concernant les services sociaux d'intérêt général.

Selon moi, les différences dans ce domaine ont à voir notamment avec la diversité, l'importance et la dimension des champs d'interventions de la Mutualité et d'autres organisations dans le domaine des services sociaux d'intérêt général. Elles ont à voir avec des conceptions très hétérogènes concernant les rapports entre les citoyens, les États et les organisations de vocation et de travail social. Cette hétérogénéité traverse les différentes familles politiques, les différents niveaux de croyance dans les vertus du marché, notamment quand on pénètre dans les zones grises, où se combinent les zones grises économique et sociale.

Chers amis, Messieurs, Mesdames. Je pense que nous pouvons utiliser les opportunités ouvertes par la *communication* Špidla pour montrer aux citoyens et aux politiciens, en particulier des pays où les réseaux sociaux sont plus faibles, où le travail dans ce domaine est plus faible, où la méfiance vers son rôle social et économique des États est grande, l'importance des services sociaux d'intérêt général. Nous pouvons discuter avec des organisations sociales comme les vôtres. Nous, qui misons sur le projet européen. Nous, qui voulons une Euro-

pe développée et solidaire, nous serons d'accord avec un marché économique européen, avec les règles, mais bien sûr avec une société solidaire, où les organisations des services sociaux d'intérêt général doivent avoir un rôle important.

J'espère que ce processus entamé par la *communication* d'avril 2006 puisse conduire à la clarification du rôle des organisations comme celles que vous dirigez afin de pouvoir continuer et développer son travail, dans les différents pays d'Europe, dans un cadre légal beaucoup plus clair.

J'ai beaucoup appris aujourd'hui et je me déclare à votre disposition pour que nous travaillions ensemble dans le processus qui a été déclenché par la Commission. Le Parlement européen veut bien accompagner et développer un dialogue avec des organisations comme les vôtres.

Merci de votre attention.

Gérard Vincent

délégué général de la FHF

Merci beaucoup, monsieur le député, pour ce message extrêmement fort, qui nous encourage à aller de l'avant. Je crois que nous avons tous partagé une journée dense et passionnante, grâce à la qualité des intervenants mais aussi aux échanges avec vous tous.

Je crois que cette initiative du collectif est une première et nous avons bien fait de la prendre. Le directeur de l'action sociale l'a dit tout à l'heure : c'est une bonne démarche qui aide l'administration française, les pouvoirs publics et, je l'espère les parlementaires et ceux qui font la loi au niveau de l'Europe.

Je remercie également les parlementaires qui ont accepté d'être avec nous aujourd'hui. J'espère qu'ils ont appris également à notre contact. En tout cas, leur présence a beaucoup enrichi les débats.

Ce colloque se clôt maintenant. Je rappelle qu'il y a un cocktail dans les sous-sols du ministère. Bonne soirée à tous.



La santé en toute confiance



www.ssig-fr.org
Agir ensemble pour des
services sociaux d'intérêt général
de qualité en Europe



Conférence des acteurs de services sociaux d'intérêt général

Salle Pierre Laroque, 14 avenue Duquesne, Paris 7eme

Ministère de la Santé et des Solidarités

Le 30 mai 2006

Contact : ue@union-habitat.org

Site internet de la conférence : <http://www.ssig-fr.org>