

SSIG : un enjeu pour les élections européennes de 2009

Le débat sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) est au cœur de l'actualité en France et en Europe. En partenariat avec le Collectif SSIG, la Maison de l'Europe de Paris a organisé une conférence le 1^{er} décembre dernier sur ce sujet éminemment politique, au croisement d'enjeux économiques et de cohésion sociale et territoriale.

Le débat européen sur les SSIG pose la question centrale du rapport entre le marché et la cohésion sociale et territoriale comme l'a montré **Viviane de Beaufort**, professeur de droit communautaire à l'ESSEC, qui animait la conférence.

En effet, le problème principal est celui de la situation juridique des SSIG par rapport aux règles du marché intérieur et de la concurrence (sur ce point, lire la fiche pédagogique sur les SSIG), a expliqué **Laurent Ghékière**, représentant auprès de l'UE de l'Union sociale pour l'Habitat, en introduisant le sujet.

Ce débat est en réalité très concret, au-delà de ses aspects juridiques épineux, au vu de ses conséquences pour les citoyens européens, comme l'a souligné **Jacques Toubon**, député européen. Ces services sont essentiels aujourd'hui pour faire face à des défis majeurs pour la croissance et l'emploi : formation, couverture contre les risques, prise en charge des personnes en perte d'autonomie, conciliation vie professionnelle-vie familiale... Et la crise économique et sociale actuelle donne à ce débat une acuité particulière, a noté le député européen, en regrettant que la France ne se soit pas impliquée plus en amont sur ce dossier délicat.

Car aujourd'hui, en dépit du Traité de Lisbonne, qui ouvre la perspective d'un droit positif spécifique aux SSIG au niveau communautaire, « *il n'y a pas de majorité claire au Parlement européen* » dans cette direction, selon Jacques Toubon. Et les Etats sont divisés sur le sujet : les nouveaux pays membres de l'UE ne sont pas favorables à l'élaboration d'un cadre juridique spécifique à l'inverse de pays comme l'Italie, l'Allemagne ou la France.

Conclusion du député européen, il revient aux Etats de prendre leurs responsabilités et au législateur national de rendre un arbitrage permettant de clarifier lesquels des services relèvent ou non des règles communautaires de la concurrence et du marché intérieur.

L'actualité devrait être l'occasion d'agir en ce sens. La France, par exemple, a dû rendre un rapport sur le paquet « Monti-Kroes » relatif aux aides d'Etat en décembre dernier et elle devra transposer en droit interne la directive Services d'ici fin 2009, texte qui vise à libéraliser et à ouvrir à l'ensemble des opérateurs communautaires les activités de services sur le marché intérieur. Aux Etats de faire les choix dans ce cadre quant à l'étendue de l'exclusion (qui n'est pas impérative) des services sociaux du champ de la directive.

« *Il faut définir une législation nationale claire dans le cadre communautaire qui nous est donné* » a conclu Jacques Toubon. Cette position rejoint celle du Collectif SSIG qui, à court terme, entend favoriser une démarche de sécurisation juridique des dispositifs de contractualisation et de financement des services sociaux fondée sur les dispositions existantes du droit communautaire (lire le « Guide pratique Les services sociaux d'intérêt général » édité par le *Courrier des maires et des élus locaux* en novembre 2008).

Cela étant, il faut continuer à plaider en faveur d'un encadrement juridique spécifique aux SSIG fondé sur les nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne, a soutenu avec force **Raymond Hencks**, membre du CESE (Comité économique et social européen) et vice-président du Conseil économique et social du Grand-Duché du Luxembourg. Même s'il n'est pas encore ratifié par l'ensemble des Etats de l'UE, « *la signature d'un Traité par vingt-sept Etats vaut au moins un engagement politique de faire quelque chose sur ce sujet* » a-t-il insisté. Car selon lui, l'interprétation du droit communautaire par la Commission européenne et par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) conduit à un déséquilibre en

faveur des règles de la concurrence et au détriment des missions d'intérêt général des services sociaux et au risque de mettre en péril leur exercice.

Une situation complexe sur le terrain

Sur le terrain la situation est pour le moins complexe, en particulier pour le secteur associatif et pour les collectivités territoriales, qui prestent et organisent les services sociaux. Les témoignages de **Carole Saleres**, conseillère au Pôle Europe de l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux), et de **Daniel Zielinski**, délégué général de l'UNCCAS (Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale) l'ont bien montré. L'insécurité juridique actuelle est vécue comme une menace par les associations, qui sont des acteurs importants dans la fourniture de services sociaux. Le droit communautaire actuel crée une tension sur les conditions d'exercice des services sociaux, selon Carole Saleres, d'autant que sa logique est construite pour les services d'intérêt économique général (SIEG) de réseau (énergie, transports, télécommunications...). Cette situation peut même constituer un frein à l'initiative des associations qui sont, pour une large part, à l'origine des modalités d'organisation des services sociaux, a estimé l'intervenante. Les enjeux aujourd'hui se situent donc bien, selon elle, dans une double perspective : nationale – il s'agit d'adapter le droit communautaire actuel – et européenne – il faut bâtir un droit positif pour les services sociaux.

Daniel Zielinski a insisté également sur les nombreuses difficultés rencontrées par les acteurs locaux au niveau de l'application du cadre juridique communautaire actuel aux services sociaux. Il a en particulier souligné les interrogations liées à l'exigence communautaire de « mandatement ». La Commission européenne le définit comme « *l'acte officiel qui confie à l'organisme concerné la prestation d'un service d'intérêt économique général, indique la mission ainsi que l'étendue et les conditions générales de fonctionnement du service* ». Or en France le mandatement n'existe pas vraiment et, pour l'heure, comme l'a noté Daniel Zielinski, l'incertitude règne quant à la compatibilité des divers régimes légaux de services sociaux, basés sur des systèmes d'autorisation ou d'agrément, non reconnus comme « mandatement » par la Commission. De plus, beaucoup d'initiatives de proximité – par exemple l'aide alimentaire – émanent du terrain ; les collectivités locales ont choisi de les prendre sans qu'il y ait une obligation de service public. Dans ces cas, imposer le mandatement, selon l'intervenant, revient à favoriser une approche exclusive de commande publique et de mise en concurrence et ce, au détriment d'autres modes de contractualisation basés sur le partenariat.

Autre enjeu spécifique aux centres communaux d'action sociale, la mutualisation des services sociaux. L'intercommunalité à vocation sociale doit être encouragée au regard de l'évolution des besoins sociaux des citoyens mais aussi de l'exigence d'efficacité budgétaire et matérielle, a souligné Daniel Zielinski. Or, la Commission remet en cause le principe de mutualisation des personnels en estimant qu'il s'agit d'une prestation économique soumise au droit des marchés publics.

Morale de ces exemples : il est essentiel, aux yeux des collectivités locales, que le principe de subsidiarité soit pris en compte dans la transposition du droit communautaire et plus largement que celles-ci soient impliquées dans l'élaboration et l'application de ce droit. Les services sociaux qui sont, par définition des services de proximité, ne sont pas des services comme les autres. Associés aux valeurs d'égalité et de solidarité auxquelles les citoyens sont attentifs, ils se situent au cœur du modèle social européen.

Il reste à espérer que l'échéance des élections européennes de juin 2009 sera l'occasion d'aborder la question des services sociaux comme un enjeu européen, dans un débat

transparent et ouvert à l'ensemble des acteurs de la société civile sur l'avenir de l'Europe sociale.

(Synthèse : Catherine Véglio-Boileau)