



296

NUMERO

Jeudi 3 avril 2008

# NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

## *QUEL CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN POUR LES SERVICES SOCIAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ?*

**RAPPORTEUR :****FREDERIC PASCAL**AU NOM DE LA SECTION  
DES AFFAIRES SOCIALESPRESIDEE PAR  
HUBERT BRIN**Assemblée plénière  
des 8 et 9 avril 2008**

Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne qui débutera le 1<sup>er</sup> juillet 2008, le Conseil économique et social formule des propositions afin de faire avancer le dossier des services sociaux d'intérêt général (SSIG), tant au niveau européen que national.

Au niveau européen, l'objectif est de permettre à terme l'adoption par le Conseil et le Parlement d'un outil juridique adapté aux services sociaux d'intérêt général. Il aura pour objet de clarifier le cadre d'action et d'organisation des services sociaux et de reconnaître la place de ces services dans la construction communautaire. À défaut de cet encadrement européen, l'avenir des acteurs sociaux serait menacé, car ils se trouvent aujourd'hui dans une insécurité juridique qui les fragilise.

Au niveau national, l'enjeu majeur à court terme est de transposer la directive services en excluant largement les services sociaux français du champ de la directive, tout en adaptant le droit français aux exigences communautaires.

Le Conseil économique et social considère que la présidence française doit être l'occasion d'une mobilisation de la société civile, du gouvernement et du Parlement sur les SSIG. Leur sauvegarde est indispensable au maintien de la cohésion sociale et au renforcement de la solidarité.

**Avertissement** : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 8 et 9 avril 2008

## **I - CADRAGE GENERAL : LES SSIG, DE QUOI PARLE-TON ?**

Le champ qui correspond, en France, aux services sociaux définis par la Commission, se caractérise par sa diversité et son hétérogénéité : la protection sociale obligatoire et complémentaire, les services à la personne, le secteur social et médico-social, les services d'aides et d'accompagnement à domicile des publics fragiles, le secteur de l'insertion par l'activité économique, l'emploi et la formation, le logement social, la petite enfance, la protection de l'enfance en danger, la prise en charge de l'enfance délinquante, la jeunesse, le sport et l'éducation populaire, le tourisme social. Les intervenants eux aussi sont divers et leur place varie fortement d'un secteur à l'autre : État, collectivités territoriales, associations, fondations, mutuelles, syndicats, entreprises publiques et privées, organismes de protection sociale. Les financeurs des services sociaux sont l'État, les collectivités territoriales, la sécurité sociale et de manière résiduelle le secteur privé.

Dans sa communication de 2006, la Commission trace un faisceau d'indices pour définir les SSIG : un fonctionnement fondé sur la solidarité, une absence d'équivalence entre prestations et cotisations, un caractère polyvalent et personnalisé, une absence de but lucratif, une participation de volontaires et de bénévoles, un ancrage marqué dans une tradition culturelle. La Commission réaffirme le principe de subsidiarité dans le domaine social en rappelant que les États définissent les missions et les obligations de leurs SSIG. Le Traité de Lisbonne conforte

ce principe. Toutefois, l'obligation communautaire porte sur la proportionnalité entre le contenu des missions d'intérêt général et les moyens mis en œuvre pour les réaliser. Il est donc nécessaire d'adopter un cadre communautaire pour les SSIG qui permettrait d'articuler les règles du marché et l'accomplissement des missions de service public dans le cas où l'intérêt général ne justifie pas une fermeture à la concurrence. Ce cadre communautaire viserait à mieux cerner la notion d'erreur manifeste dans la qualification des missions d'intérêt général.

Les services d'intérêt économique général (SIEG), dont les SSIG sont une composante, ne peuvent être considérés comme tels qu'à condition d'être mandatés par l'État pour répondre à des besoins économiques et sociaux et d'être assujettis à des obligations de service public. Tous les SIEG concernant les réseaux (transports, énergies, postes, télécommunications) sont aujourd'hui dotés de directives sectorielles. À l'opposé, les SSIG qui œuvrent dans le champ économique ne bénéficient d'aucun cadre juridique et sont donc soumis aux aléas de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

## **II – PRECONISATIONS**

Le Conseil économique et social formule deux catégories de préconisations destinées à relancer le processus relatif aux SSIG en Europe et en France à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'Union.

## **A - Préconisations pour la présidence française de l'Union**

### **1. Clarifier le cadre d'organisation et de fonctionnement des SSIG**

La Présidence française de l'UE devrait permettre l'adoption d'un agenda européen en matière de SSIG et de service d'intérêt général. Les SSIG pourraient figurer à l'ordre du jour du Conseil européen de décembre 2008. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne fournit une base juridique pour adopter un cadre communautaire spécifique aux SSIG. Notre assemblée invite en outre le gouvernement français à promouvoir une approche du mandatement qui, dans le prolongement de la jurisprudence européenne récente, reconnaît le mandatement collectif et dispense chaque structure d'un mandatement particulier. Elle invite aussi le gouvernement à faire admettre au niveau européen que l'obligation de prester est implicite lorsque l'État finance une mission reconnue d'intérêt général.

### **2. Promouvoir les réflexions avec la société civile et les négociations entre partenaires sociaux**

Notre assemblée souhaite que le gouvernement français mette en avant le rôle majeur des partenaires sociaux européens et nationaux en matière de qualité des services, notamment en ce qui concerne la formation et la qualification des professionnels. Elle propose également d'instituer au niveau européen un dialogue entre les partenaires sociaux, l'ensemble des organisations de l'économie sociale et la Commission européenne.

## **B - Préconisations relatives à l'adaptation du droit français au droit communautaire**

### **1. Considérer la transposition de la directive services comme un enjeu majeur**

Les moyens administratifs dévolus à la transposition de la directive sont faibles au regard de l'enjeu et en comparaison avec ceux de nos voisins européens. L'enjeu national que constitue la transposition doit mieux se traduire dans les faits.

### **2. Associer tous les acteurs concernés à la transposition de la directive services**

Le CES estime que la transposition doit être l'occasion d'un exercice pédagogique et d'une large consultation des acteurs et en particulier du Parlement.

### **3. Évaluer et améliorer la cohérence globale des régimes nationaux d'encadrement**

Le passage en revue des régimes d'encadrement des services sociaux doit être l'occasion d'améliorer la qualité de la réglementation française. Le CES estime que la transposition doit permettre de mieux évaluer la qualité du contrôle exercé par la puissance publique à travers ces régimes.

#### **4. Mieux définir les missions d'intérêt général**

Le CES souhaite que les services sociaux (logement, aide à l'enfance, aide aux familles, aide aux personnes dans le besoin) ne soient pas soumis à la directive services en raison du mandatement de leurs prestataires et en référence à leur encadrement spécifique en droit interne. Le CES souhaite qu'avec l'aide d'un large groupe de travail à créer le gouvernement clarifie en droit interne le mandatement de l'ensemble des prestataires de services sociaux qui accomplissent des missions d'intérêt général. Il sera possible à cette occasion de proposer un outil juridique adapté à la nature des services sociaux et à la spécificité des acteurs et qui corresponde aux exigences communautaires.

#### **5. Anticiper les conséquences en droit communautaire des réformes nationales en matière de SSIG**

Le CES estime qu'il est nécessaire d'éclairer les réformes nationales par une évaluation en amont des effets des futurs choix communautaires. Cette évaluation serait facilitée par l'adoption d'un cadre de droit positif européen sur les SSIG.

#### **Frédéric PASCAL**

Né le 22 avril 1935  
en Egypte



#### **FONCTIONS AU CES**

- membre du Groupe des associations
- membre de la Section des Affaires sociales
- membre de la Section des Finances
- membre de la Délégation pour l'Union européenne

#### **DIPLOMES**

- diplômé d'HEC
- licence en droit
- doctorat en Sciences Économiques

#### **FONCTIONS ACTUELLES**

- Président des Sicav éthiques du Groupe du Crédit Coopératif
- Administrateur, membre du bureau de l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux)
- Administrateur, membre du bureau du Mouvement Européen, France

#### **CARRIERE PROFESSIONNELLE**

- 1963-1982 : Groupe Compagnie Bancaire
- 1983-1996 : Président directeur général du Groupe Société centrale immobilière de la caisse des dépôts (SCIC) devenue ICADE

#### **ENGAGEMENT ASSOCIATIF**

- 1981-1995 Président de la FONDA (pour le développement de la vie associative)
- 1996-2004 Président du Comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public
- 2004-2005 Président de la Conférence permanente des coordinations associatives

#### **DISTINCTION**

- Officier dans l'ordre national de la légion d'honneur