



Intervention de Patrick Kanner, président de l'UNCCAS et président d'ELISAN, au CNLE du 29 mai 2008.

LES SSIG, la Directive Services et sa transposition

C'est en 2004 que débute un débat très important après la parution de la directive Bolkestein. Cette proposition de directive destinée à fixer les règles de libre circulation des services dans le marché intérieur pose notamment la question des SSIG et l'application des règles de concurrence qui leur seront appliquées.

La directive est adoptée en 2006. Après de nombreuses discussions, notamment celles relatives aux SSIG portées et revendiquées par le collectif SSIG, dont l'UNCCAS est membre, sont exclus du champ d'application de cette directive, les services sociaux et de santé d'intérêt général. Ceux-ci recouvrent, selon le texte, des services d'intérêt général non-économiques, des soins de santé publics et privés et des services sociaux, tels que le logement social, les services à la petite enfance et à la famille. Les services d'intérêt économique général (SIEG), restent, eux, partiellement concernés par les règles de la concurrence.

Le 19 octobre 2007, le Traité de Lisbonne est adopté par les chefs d'état et de gouvernement. Le traité dispose d'un protocole (9) sur les SiG – services d'intérêt général et d'un article 14 qui place les SIEG – Services d'Intérêt Economique Général, parmi les valeurs communes au sein de l'Union européenne.

Une communication de la commission est publiée en novembre 2007 portant sur les services d'intérêt économiques général, incluant les SSIG.

Suite à quoi, priorité est donnée par la commission de se concentrer sur la révision du marché intérieur, laissant de côté l'approfondissement d'un débat sur les SIEG – SSIG.

A l'approche de la Présidence française de l'union européenne, la question des SSIG reste plus que jamais d'actualité.

La question des SSIG est également liée à la transposition en cours de la directive services dans les législations nationales qui devra être achevée en décembre 2009. Or, de nombreuses questions restent en suspend sur les services sociaux exclus ou non, la question du mandat / mandatement, etc. La France s'était engagée à présenter un projet de loi en juin 2008 mais se limitera à présenter un état des lieux de l'avancement de ses travaux durant la présidence française.

1 – ETAPES CLES

2006

Dès **2006**, le collectif SSIG, dont l'UNCCAS est membre fondateur, se positionne pour que les services sociaux d'intérêt général et les services de santé soient exclus de la directive services et réclament la mise en place d'une législation spécifique pour les SSIG et les services de santé.

En avril 2006, la commission publie une communication sur les SSIG.

Le parlement européen, le comité économique et social, le comité des régions se positionnent eux aussi (avec quelques nuances) pour réclamer un instrument législatif qui protège les SSIG des règles du marché intérieur et leur permettent d'accomplir leur mission d'intérêt général.

2007

Le rapport Hasse Feirerra de mars 2007 réaffirme la spécificité des SSIG et déplore l'attitude de la commission européenne de repousser indéfiniment la mise en place d'un véritable cadre législatif pour les SSIG. Le premier forum sur les SSIG (avec la commission et à la demande du Parlement) est organisé sous présidence portugaise de l'Union européenne. A cette occasion, V. Spidla, commissaire européen pour l'emploi, l'égalité des chances et les affaires sociales, a exprimé sa conviction en faveur d'une directive spécifique pour les SSIG (étape nécessaire en effet pour avoir une meilleure compréhension des spécificités des services sociaux et envisager la mise en place d'une législation spécifique).

Octobre 2007 – Traité de Lisbonne

Dans le prolongement de cet événement, est intervenue l'adoption par les chefs d'Etat et de gouvernement (19 octobre 2007) du Traité modificatif de Lisbonne dans lequel apparaît le protocole numéro 9 sur les SIG et l'article 14 sur les SIEG.

Le débat sur les SIG semble pouvoir être relancé mais il est stoppé pour s'intéresser plus spécifiquement à la transposition de la directive services.

2008

Début des travaux de transposition de la directive services dans la législation nationale

Un projet de loi prévu en juin 2008 (reporté)

Un état des lieux de la transposition sera proposé durant la Présidence Française de l'Union européenne.

2 - LA DIRECTIVE SERVICES dans le marché intérieur et sa transposition dans le droit français

2.1 – Etat des travaux sur la transposition dans les législations nationales

La directive sur les services dans le marché intérieur a été adoptée le 12 décembre 2006 ([Directive 2006/123/CE](#)). Sa transposition est prévue dans le droit national français d'ici au 31 décembre 2009.

Pour la France, c'est le Ministère de l'économie et des finances qui est chargé de coordonner sa transposition. Un projet de loi était prévu pour juin 2008 mais le calendrier reste incertain du fait de l'existence d'autres projets de loi ayant aussi une incidence économique (et pourraient comprendre des dispositions de transposition de la directive services) Un premier état des lieux de la transposition devrait avoir lieu durant la PFUE. **Avant le 19 décembre 2008**, les états membres doivent soumettre à la Commission européenne un rapport sur l'application des conditions d'exemption de notification des aides d'état aux SSIG.

2.2 La question des SSIG

Au regard de la directive services

- ♦ Les services de santé sont exclus du champ d'application de la directive services.
- ♦ Certains services sociaux n'entrent pas dans le champ d'application de la directive services (Cf article 27 de la directive services) le logement social, la garde d'enfants, l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin « *qui seront assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat.* »

La **notion de mandatement / mandat** est introduite dans l'article 27 de la directive services.

Seuls les services sociaux fournis par des opérateurs identifiés : l'Etat, des opérateurs mandatés ou des institutions caritatives seraient également exclus.

Seuls les opérateurs de services sociaux bénéficiant d'un mandat de la puissance publique clairement établi dans le droit national ou qui sont reconnu comme des « œuvres caritatives » bénéficieront de l'exclusion.

Le manuel de transposition de la directive « services » indique en outre **l'obligation, au terme du mandat de fournir de tels services.**

La question des SSIG dans le cadre de la transposition de la directive services n'a pas encore été résolue.

Certains services comme précédemment mentionné peuvent déroger aux règles de la concurrence à la condition que les relations entre l'autorité publique et le prestataire soit régie par un « acte de mandatement »(qui diffère de l'autorisation appliquée en France).

Le **rapport du CES**, « Quel cadre juridique européen pour les SSIG ? », souligne la complexité des questions relatives aux SSIG.

En effet :

- s'ils sont non économiques, ils n'entrent pas dans le champ d'application de la directive ;
- s'ils sont économiques, ils entrent dans le champ d'application de la directive ou relèvent de l'exclusion, si les prestataires ont été dûment mandatés par l'Etat. Mais actuellement, ces questionnements restent sans réponse.

Si certains services sociaux étaient considérés comme entrant dans le champ de la directive, cela nécessiterait un examen des régimes d'encadrement au regard des exigences de la directive.

Selon la commission, deux catégories caractérisent les services sociaux :

- ♦ Les régimes légaux et complémentaires de protection sociale ;
- ♦ Les services directement prestés à la personne (formation professionnelle, handicap, logement social, soins aux plus jeunes et aux personnes âgées).

Or, pour cette dernière définition il existe en France de nombreux actes législatifs et acteurs intervenants.

Le CES préconise d'exclure les SSIG du projet de loi de transposition en raison du mandatement de leurs prestataires (en référence à leur encadrement en droit interne) et de clarifier les outils de ce mandatement.

Il propose, en outre, que la PFUE française soit l'occasion de clarifier la situation des SSIG en leur proposant une place qui se situe entre le « tout public non économique » (qui n'entre pas dans le champ de la directive services) et le « tout marchand » (au centre du marché unique).

Le cadre juridique devrait permettre de :

- ♦ définir le périmètre des SSIG,
- ♦ inscrire dans le droit positif les règles d'articulation entre missions d'intérêt général et règles du marché intérieur et de la concurrence
- ♦ affirmer la liberté reconnue aux Etats de définir, organiser et financer les SSIG (dans le cadre de la subsidiarité)
- ♦ préserver l'équilibre de l'action conjointe des autorités publiques et de la société civile (qui est leur domaine d'intervention privilégié).

Le positionnement EAPN dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne (PFUE)

- ♦ Demander un agenda détaillé sur les SSIG (tel que cela a pu être demandé en France par J.Toubon) qui prévoit l'adoption d'un cadre juridique spécifique sur les SSIG.
- ♦ La conférence prévue à l'agenda de la PFUE, mentionnait uniquement la question relative à la qualité des services sociaux. Ceci paraît insuffisant au regard de l'incertitude actuelle sur le cadre juridique des SSIG.
- ♦ Il est nécessaire dans le cadre de ces incertitudes de tenir compte également d'échéances immédiates : la question du mandatement et de la transposition de la directive services.

Dans ce contexte, et à l'approche de la Présidence française de l'Union européenne, l'UNCCAS portera une attention particulière à ces deux questions d'actualité : transposition de la directive services et statut juridique des SSIG à l'échelon communautaire.

1 - La transposition en droit français (d'ici le 28 décembre 2009) de la directive européenne relative aux services dans le marché intérieur (adoptée le 12 décembre 2006)

Aujourd'hui, le projet de loi sur la transposition de la directive services devrait faire apparaître l'exclusion des SSIG sous réserve d'un mandatement des prestataires par l'Etat. Les états doivent remettre un rapport au 19 décembre à la commission européenne sur les conditions d'exemption de notification des aides d'Etat aux SSIG. A partir de ces éléments, le débat durant la PFUE (Présidence Française de l'Union Européenne) devrait pouvoir avoir lieu sur une base concrète, juridique et non dogmatique.

L'UNCCAS suivra donc tout particulièrement ces travaux relatifs à la transposition de la directive services et notamment la question relative à la notion de mandat / mandatement et la question complexe des SSIG.

En effet, les communes n'ont pas reçu de mandat de l'Etat. Elles n'agissent pas pour son compte mais ont reçu (décentralisation) des transferts de compétences dont elles assument le plein exercice. Les communes assurent des missions au titre de l'action sociale facultative (notamment la gestion de services à la personne) en dehors de tout « mandat » et pour autant elles ne sont pas l'Etat déconcentré.

L'UNCCAS demande que la notion de mandatement soit étendue à l'ensemble des interventions confiées par la loi (FR) aux CCAS/CIAS quand bien même les CCAS restent libres de s'investir sur les différents champs de compétences qui leurs sont ouverts par la loi.

Se pose également la question des services à la personne : sont - ils ou non assimilables à des services d'intérêt général ou à des services d'intérêt économique général ? Comme suite à la loi « Borloo » sur les services à la personne, au développement de ce secteur et à la création de nombreux emplois,

il serait tout à fait préjudiciable que la re-transposition de la directive service provoque un recul de ce secteur, surtout pour nos CCAS/CIAS qui interviennent surtout auprès de publics fragiles.

Une attention particulière sera également portée à la mutualisation des services au sein des intercommunalités - EPCI. Aujourd'hui les CIAS¹ et

¹ CIAS - Centres Intercommunaux d'Action Sociale

l'ensemble des EPCI qui ont pris une nouvelle « compétence sociale d'intérêt communautaire » sont-ils concernés ?

En ce qui concerne le champ d'exclusion de certains services sociaux de la directive services, les communications et documents produits par la commission et le parlement ne visent pas les services aux personnes âgées et handicapées lorsqu'ils listent les services qui sont par nature exclus. Seuls les services d'aide aux familles et aux personnes dans le besoin sont évoqués. Or, ce champ d'action qui concerne les personnes âgées est un champ important de la solidarité nationale et locale en France.

2- les travaux qui seront menés tout au long de la présidence française de l'union européenne sur la question des SSIG, notamment la tenue du deuxième forum en lien avec les travaux du collectif SSIG-France

Le statut juridique des SSIG nécessite la poursuite des efforts entrepris depuis 2006 pour qu'une réglementation européenne spécifique leur soit donnée, ce que demande notamment le Collectif SSIG, dont l'UNCCAS est membre, appuyé par le parlement européen (rapport Ferreira).

La présidence française de l'union européenne doit être un moment privilégié de débat sur le droit communautaire applicable aux SSIG.

L'UNCCAS, le collectif SSIG – FR se fixent pour objectif de faire reconnaître le fait que le droit communautaire soit adapté à la spécificité des SSIG, à leur tissu d'acteurs relevant de l'économie sociale et à l'exigence de modernisation en réponse à l'évolution qualitative et quantitative des besoins.

L'UNCCAS demande également, comme d'autres réseaux qu'un agenda détaillé soit mis en place sur les SSIG, prévoyant l'adoption d'un cadre juridique spécifique.

Enfin, l'un des objectifs du nouveau réseau ELISAN que j'ai le plaisir de présider, sera dans les mois à venir d'échanger nos positionnements sur les SSIG avec l'ensemble des partenaires européennes qui le compose, issus de dix pays. La prochaine réunion statutaire du réseau se déroulera en juillet prochain à Bruxelles. Nous nous permettrons de revenir rapidement vers les CNLE avec les résultats de nos travaux.

Patrick KANNER