



LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET LES SERVICES SOCIAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Depuis les années 1990, la libéralisation et la privatisation des grands monopoles publics sont à l'agenda de l'Union européenne (télécommunications, postes, transport ferrovière, aviation,...). En raison du refus de la Commission européenne, la directive sur les services dans la marché intérieur ne fut pas accompagnée d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général en Europe, ce qui laisse d'énormes zones d'ombre sur les services d'intérêt général de nature non économique. Des années de débats européen ne parviennent pas à dissiper les doutes sur la tendance à « marchandiser » les services sociaux et par là à remettre en cause leur spécificité et leur apport à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne.

Le contexte politique

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne fixe à l'Union européenne l'objectif stratégique de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » d'ici 2010. Un pilier de ce programme est la programmation de la réalisation du marché intérieur des services.

En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone avait lancé le processus conduisant à l'adoption de la directive « services ». Il avait également demandé à la Commission européenne de poursuivre son analyse et de préciser les principes relatifs aux services d'intérêt économique général sous-tendant alors l'article 16 du traité CE (depuis le 1^{er} décembre 2009, il s'agit de l'article 14 du

traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, TFUE). En 2003, la publication du Livre vert sur les services d'intérêt général avait lancé une consultation en vue de clarifier le rôle des services d'intérêt général (SIG) et les services économiques d'intérêt général (SEIG) dans l'Union. Il avait pris une acuité particulière après la présentation de la très controversée « directive Bolkestein » à quelques mois de l'élargissement « historique » de l'Union et diabolisée en France pendant la campagne référendaire avec la stigmatisation du « plombier polonais ». En 2004, la Commission publie un Livre blanc sur les services d'intérêt général dont la question la plus débattue porte sur l'opportunité d'une directive-cadre européenne. La Commission conclut en disant qu'elle réexaminera l'opportunité d'une loi-cadre lors de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel et de sa nouvelle base juridique.

La recherche d'une réponse pour les SIG et les SSIG

Après les vives polémiques suscitées par la directive « services » (voir fiche 40), la pression se fit de plus en plus forte sur la Commission européenne en vue de créer plus de sécurité juridique dans le domaine des services publics. En effet, la directive « services » divise la catégorie des services d'intérêt général (SIG) en deux : les services économiques d'intérêt général (SEIG) et les services non économiques d'intérêt général (SNEIG) tout en laissant de nombreuses zones d'ombres qui devront être tranchées par la Cour de justice. Après d'intenses discussions, les services de santé avaient été exclus de la directive, les services sociaux l'avaient été en partie (la directive ne couvre pas « les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'État au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées »).

En l'absence de réponse de la Commission aux nombreuses demandes du Parlement européen de rédiger une directive-cadre, le groupe du parti socialiste européen (PSE) avait pris l'initiative de rédiger un projet. Le Groupe des Verts/ALE s'était également saisi de la question et considérait que les services d'intérêt général ne doivent pas seulement être protégés des règles de la concurrence mais être aussi renforcés et développés.

La Commission européenne avait publié en 2006 une communication sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) dans l'Union européenne. Depuis, elle considère que les services de santé méritent une approche distincte et reconnaît la pertinence de la notion de « service social d'intérêt général ». La commission des affaires économique et monétaire du Parlement européen avait

confié à Bernhard Rapkay (PSE, All.) la responsabilité de rédiger un rapport sur les « services d'intérêt général », en réponse à la communication de la Commission de 2004 et en partie à celle de 2006. Adoptée par le Parlement le 27 septembre 2006, la résolution Rapkay n'invite plus clairement la Commission à déposer une proposition de directive-cadre générale comme le proposait le rapport Langen fin 2001. Elle invite à « *créer plus de sécurité juridique dans le domaine des services d'intérêt généraux (SIG) sociaux et de santé et à soumettre une proposition concernant une directive sectorielle du Parlement et du Conseil dans ces domaines dans la mesure où c'est approprié* ».

Du côté du mouvement syndical, la Confédération européenne des syndicats (CES) avait défendu le principe de la réécriture de la directive « services » en vue de laquelle elle avait organisé une manifestation en mars 2005. Elle a également rédigé un projet de directive-cadre pour garantir et développer les services d'intérêt général. Sur cette base, la CES avait lancé le 28 novembre 2006 une pétition à l'échelle européenne appelant « *la Commission européenne à prendre des mesures afin de protéger et de renforcer les services publics, qui sont essentiels pour le bien-être de tous les citoyens européens* ». L'organisation syndicale européenne entendait ainsi lancer un vaste débat sur les services publics en Europe, « *minés par la libéralisation, la privatisation et l'introduction des règles du marché libre* ». Début 2007, le rapport Joel Hasse Ferreira (PSE, Port.) sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne demande à nouveau que soit mis fin à l'insécurité juridique prévalant dans ce domaine. La résolution stipule notamment que les « *normes en matière de concurrence, d'aides publiques et de marché intérieur, doivent être compatibles avec les obligations de services publics et non l'inverse* » et qu'en cas de conflit, « *c'est la défense de l'intérêt général qui devrait prévaloir* ».

Il faut également signaler le soutien à l'approche législative tant du Comité des Régions et du Comité économique et social européen (CESE). Un avis du Comité des Régions daté du 6 décembre 2006 demandait

des initiatives législatives dans le domaine des services d'intérêt général et des SSIG. Un avis du CESE du 15 mars 2007 se prononce également en faveur d'une directive-cadre couvrant la totalité des SIG.

Il convient également de préciser qu'au niveau belge, un débat sur la libéralisation des services et ses conséquences sur l'économie sociale avait été organisé en avril 2007. S'agissant des SSIG, il avait été rappelé la nécessité de prendre en compte leurs missions, liées aux droits fondamentaux des personnes, dépassant l'aide aux personnes défavorisées et donc la vision caritative des SSIG telle que proposée par la Commission. Il ressortait cependant de ce débat que la Belgique défendait une position minoritaire au sein du Conseil en faveur d'une directive-cadre.

Marché intérieur et SIG/SSIG

En 2006, le programme législatif et de travail pour la Commission en 2007, annonçait une communication sur « Une stratégie européenne en faveur des services sociaux d'intérêt général ». Cette stratégie ne sera jamais définie. Une année plus tard, la Commission présente sa stratégie pour le marché intérieur du XXIème siècle. Parallèlement et dans ce cadre, elle présente un document sur les services d'intérêt général y compris les SSIG. Elle considère comme suffisantes les clarifications introduites par le protocole sur les services d'intérêt général (SIG) du traité de Lisbonne (Cf. encadré).

Le protocole sur les SIG du traité de Lisbonne

Selon l'article 16 du TFUE « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

Selon l'article 1er du protocole sur les services d'intérêt général, les « valeurs communes » de l'Union au sens de l'article 16 du TFUE comprennent :

- le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs;
- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes;
- un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

L'article 2 de ce protocole confirme la compétence des États membres pour ce qui concerne les services non économiques d'intérêt général (SNEIG) : « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relatives à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général ». Ce protocole ne clarifie donc pas les « zones grises » concernant les services sociaux économiques d'intérêt général (SSEIG).

Elle utilisera à l'avenir ce protocole et ses principes comme « points de référence pour vérifier la cohérence et la proportionnalité des politiques et initiatives de l'UE ». Elle soutiendra une approche sectorielle en matière de SIEG et de SIG et présentera différentes initiatives dans plusieurs domaines : transports, communications électroniques et services postaux. Elle répondait donc par la négative aux demandes de la gauche du Parlement européen (PSE et Verts), de la Confédération européenne des syndicats (CES), du Comité des Régions et de la « société civile » (Comité économique et social européen) de dépôt d'un texte législatif général (directive-cadre).

Le document concerne l'ensemble des SIG et contient une distinction entre les services d'intérêt économique général et les services non économiques. Il précise comment les règles de l'UE (donc les règles de la

concurrence et du marché intérieur) régissent les deux grandes catégories de services d'intérêt général (Cf. encadré).

Les services d'intérêt général (SIG)

Services d'intérêt économique général (SIEG)

Les services d'intérêt économique général (SIEG) dont la fourniture et l'organisation sont soumis aux règles du marché intérieur et de la concurrence. Cela concerne les grandes industries de réseau de taille européenne réglementés par un cadre européen spécifique (télécoms, électricité, gaz, transports et services postaux, couverts par une législation spécifique. Certains aspects de la radiodiffusion de services publics sont couverts par la directive télévision sans frontières. D'autres domaines comme la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau ou le traitement des eaux usées, ne font pas l'objet d'un régime réglementaire autonome.

Services non économiques (SNEIG)

Ces services comprennent les prérogatives étatiques traditionnelles (police, justice et régimes légaux de sécurité sociale) et ne sont pas concernés par une législation communautaire spécifique, ni soumis aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence.

Services sociaux (SSIG)

Ils peuvent être de nature économique ou non économique. La Communication de 2006 a identifié deux grands types :

- les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leur différente forme d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les principaux risques de la vie
- les autres services directement prestés à la personne : les services d'assistance sociale, les services en matière d'emploi ou de formation, le logement social ou les soins de longue durée. Ces services sont en général organisés sur le plan local et fortement tributaire du financement public.

Un nombre croissant d'activités exercées quotidiennement par les services sociaux entrent désormais dans le champs d'application du droit communautaire, dans la mesure où elles sont considérées comme étant de nature économique. La Commission se réfère aux textes relatifs aux aides d'Etat adoptés à la suite de l'Arrêt Altmark, qui selon la Commission, « en pratique, exempte de notification la grande majorité des services prestés au niveau local » (Paquet Monti-Kroes, 2005).

Services de santé

Les services de santé font partie du cadre élargi des SIG.

En novembre 2007, le Conseil a accueilli favorablement la communication de la Commission et à la suite d'un premier débat a insisté sur le rôle majeur des SSIG dans les secteurs social et économique et que leur

organisation, leur financement et le niveau territorial de leur organisation différent considérablement d'un État membre à l'autre. Selon le Conseil, cette diversité ne devrait pas empêcher l'UE de contribuer à promouvoir les services sociaux d'intérêt général. Il considère que la méthode ouverte de coordination (MOC) a un rôle important à jouer à cet égard. Toujours en 2007, la Commission publie un manuel en vue de la transposition de la directive « services » dans le droit national. Celui-ci précise la manière dont les services sociaux sont exclus de la directive « services » : ils le sont « *dans la mesure où ils sont fournis par l'Etat lui-même, par des prestataires mandatés par l'Etat et qui ont donc pour obligation de fournir de tels services, ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État* ». En l'absence de mandatement, des acteurs de l'économie sociale risquent de tomber dans le champ d'application de la directive.

Si les services de santé figurent parmi les SIG, la Commission européenne poursuit dans ce domaine une approche axée sur le marché et la mobilité des patients. Après d'âpres discussions internes, elle proposera en juillet 2008 une proposition de directive sur les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers qu'elle inscrit dans son « agenda social renouvelé ». A cette occasion, le premier rapport biennal sur les services sociaux d'intérêt général, annoncé dans les communications de 2006 et 2007, est également publié, uniquement en anglais. Mi-septembre 2009, le président désigné de la Commission a pris plusieurs engagements devant les députés européens dans l'espoir d'obtenir leur vote d'approbation. Il s'engage notamment à travailler avec le Parlement sur un « cadre de qualité pour les services d'intérêt général ».

Perspectives

Après une longue phase de débat et de réflexion au niveau européen, la perspective de l'adoption d'une directive-cadre dans le domaine des SIG s'amenuise. Depuis la communication de 2007 sur le marché intérieur, la libéralisation du secteur postal s'est poursuivie (voir fiche). La tendance

dominante considère les SIG comme un vestige du passé. A l'aune de l'ampleur du processus de libéralisation engagé depuis les années 90, force est de constater que la marchandisation de l'économie semble inexorable. Malgré le protocole sur les services d'intérêt général, le débat sur l'opportunité d'une directive-cadre dans le domaine des services sociaux d'intérêt général ou le simple recours à un cadre souple est loin d'être tranché. A court terme, l'enjeu principal de ce débat au niveau belge dépendra des modalités de transposition de la directive « services » en droit belge, une transposition qui aurait dû être achevée fin de l'année 2009 mais qui sera retardée en raison de l'adaptation requise de la législation au niveau des différentes entités. En 2010 sera organisé sous présidence belge, le 3ème Forum sur les services sociaux d'intérêt général. Le premier l'avait été en 2006 sous présidence portugaise et le second sous présidence française en 2008. Il s'agira d'un moment permettant de mesurer comment évolue les termes d'un débat qui tant sur le plan sémantique qu'institutionnel demeure incertain bien qu'il s'agisse d'un enjeu crucial en terme de cohésion économique, sociale et territoriale.

Références/Pour en savoir plus

Commission européenne

- « Une stratégie pour le marché intérieur des services », COM (2000) 888 du 29 décembre 2000.
- « Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général », COM (2004) 374, 12 mai 2004.
- «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne. Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne», COM (2006) 177, 26 avril 2006.
- « Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle », COM (2007) 724 du 20 novembre 2007.
- « Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle - Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen », COM (2007) 725 du 20 novembre 2007.
- Paquet Monti-Kroes (2005) : Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO n° L 312 du 29 novembre 2005.

Parlement européen

- Résolution A6-0173/2007 du Parlement européen du 23 mai 2007 sur l'impact et les conséquences de

l'exclusion des services de santé de la directive relative aux services dans le marché intérieur, point 21.

- Groupe du Parti socialiste européen : « Un nouvel élan pour les services publics en Europe. Garantir la sécurité juridique, l'autonomie locale et les droits des citoyens », juin 2006.
- Groupe des Verts/Ale : « Les services d'intérêt général, clés pour le développement durable », 20 mai 2006.
- Résolution du Parlement européen sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général, adoptée sur la base du rapport Rapkay, 27 septembre 2006.
- Résolution du Parlement européen du 14 mars 2007 sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, la base du rapport Hasse-Ferreira, 6 mars 2007.
- Rapport Langen sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe, 13 novembre 2001.

Autres :

- CES (2006) : Communiqué de la Confédération européenne des syndicats du 28 novembre 2006 : « La CES lance une pétition sur les services publics ».
- « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? Une Contribution au débat communautaire ». Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 22.

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.

Rédaction : Cécile Barbier