

**DANS CE NUMÉRO**

- 2 Editorial
- 3 La directive Bolkestein: notes préliminaires  
*Ruth Ruiz*
- 5 Les services sociaux d'intérêt général aux défis de la directive service et du partenariat public-privé  
*Jean-Claude Boual*
- 7 Les "Services d'Intérêt Général" : entre Marché et Démocratie  
*Marc Uhry*
- 9 La Directive des Services et les Services de la Santé  
*Rita Baeten*
- 11 Union Européenne : Mais où en est le Logement Social ? Réponse à l'automne.  
*Laurent Ghèkiere*
- 14 Logement social et aides d'Etat: un exemple pertinent  
*Irish Council for Social Housing*
- 16 Directive européenne sur les Services – une attaque des services publics en Europe  
*EPSU*
- 17 Les services d'intérêt general et la directive sur les services  
*Carole Saleres*
- 19 Comment le projet de directive peut-il être amendé pour reconnaître les caractéristiques spécifiques des services sociaux en Europe ?  
*Kathleen Spencer-Chapman*

# L'avenir des services en Europe : Les services aux personnes sans-domicile au défi de la directive sur les services



**Logement social et aides d'Etat: un exemple pertinent**

*Page 14*



# SANS-ABRI en Europe



Le travail de la FEANTSA est soutenu financièrement par la Commission européenne

Printemps 2005

Actuellement, le débat sur la fourniture future de services prend forme, et des tentatives se font au niveau européen pour mettre en place un marché intérieur des services. La création d'un authentique marché intérieur des services nécessite de supprimer les dernières barrières à la libre circulation des services. Un échelon significatif a été gravi au regard de ce but quand la Commission européenne a produit en janvier 2004 une proposition de directive sur le Marché Intérieur des Services. Le développement de la législation européenne dans le domaine de la réglementation du marché intérieur et de la concurrence est une affaire compliquée et la proposition de directive élaborée par la Commission est un document technique et complexe. Pour cette raison, il peut être tentant pour les fournisseurs de services au niveau national d'éviter de s'engager dans le débat et d'ignorer les imbrications possibles de la directive pour le travail futur. Actuellement cependant, les décisions prises au niveau européen ont un impact direct sur la situation qui prévaut au niveau national. Ces fournisseurs de services travaillant avec les sans-abri à travers l'Europe, qui constituent la **FEANTSA**, ont besoin d'être conscients de l'impact que les prises de position politiques européennes peuvent avoir dans leur secteur. La dernière édition du magazine de la **FEANTSA** intitulé "**SANS-ABRIS en Europe**" cherche à fournir un aperçu d'ensemble du débat sur la fourniture de services en Europe et les implications qu'elle peut avoir pour les différents secteurs de services qui doivent satisfaire les besoins des personnes sans-abri.

La proposition de directive a été au centre d'échanges substantiels et de débats et ainsi elle a servi à souligner et matérialiser certaines questions capitales en rapport avec la fourniture de services en Europe. Le champ d'application "intransigeant" de la directive (couvrant tous les services, quelque soit leur nature) a renforcé les appels en faveur d'un cadre de travail européen plus clair pour les services qui remplissent une tâche d'intérêt public. En fournissant de la nourriture, des abris, des services de santé, un logement et des services visant à réintégrer les personnes sans-abri, les fournisseurs de services en cause remplissent une tâche d'intérêt public. Ces "services d'intérêt général" cependant n'ont pas acquis de statut spécial dans le projet de directive, en dépit du fait que les tâches de service public accomplies sont considérées en vertu de l'acquis communautaire, comme primant la concurrence. Un appel en vue de clarifier et de concrétiser le statut des services d'intérêt général par une directive européenne (claire) fut un des éléments clés du débat sur la directive services ainsi que l'impossibilité de distinguer les services commerciaux et sociaux.

Quel est le sens de cette directive sur les services ? Quels sont ses objectifs et comment fait-elle pour les réaliser ? Quelles sont les implications du secteur social et quels sont les éléments qui sont problématiques pour les services remplissant une tâche d'intérêt général et s'occupant des besoins des groupes vulnérables ? L'article d'introduction auquel a contribué Ruth Ruiz du bureau de la **FEANTSA** donne une réponse à ces questions capitales et fournit les principaux éléments en vue d'un débat sur la directive services. Dans son article, Jean-Claude Boual, secrétaire général du Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général (CELSIG) livre aux lecteurs une analyse minutieuse des services d'intérêt général, la place qu'ils occupent dans le développement européen et leur statut au regard du droit de la concurrence. Il souligne la contradiction essentielle entre la reconnaissance au niveau européen de l'importance des tâches de service public effectuées par l'entremise de ces services d'une part, et la tentative de les inclure dans le champ de la directive d'autre part. Marc Uhry de l'ONG française FAPIL enrichit le débat

## La proposition de directive a été au centre d'échanges substantiels et de débats et ainsi elle a servi à souligner et matérialiser certaines questions capitales en rapport avec la fourniture de services en Europe.

sur les services d'intérêt général en les considérant sous l'angle des droits de l'homme et en démontrant que la notion de service d'intérêt général pouvait être renforcée en étant ancrée fermement dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

Les services qui cherchent à combler les besoins des personnes sans-abri couvrent un large panel de secteurs : les services d'urgence sociale et les abris, les services de santé- même reconnus d'utilité publique dans la mesure où ils incorporent souvent les principes de solidarité et d'égalité- ont un rôle à jouer vis à vis des personnes sans-abri et des autres personnes vulnérables et marginalisées. D'autres personnes qui ont contribué au magazine offrent une analyse des implications du projet de directive au regard de la perspective adoptée par ces différents secteurs. Rita Baeten analyse l'impact de la proposition de directive au regard des spécificités du secteur de la santé et le problème que cette proposition peut poser si la santé est considérée comme un droit fondamental. Laurent Ghekière de l'Union Sociale pour l'Habitat analyse la question de la fourniture de logement social et du statut des services de logements sociaux à un niveau européen. Son analyse examine la question du logement social comme une tâche d'intérêt général et les imbrications qu'il peut avoir avec la directive services et l'aide d'Etat. L'analyse relative au logement social est illustrée et complétée par un article sur la fourniture de services sociaux en Irlande et la décision prise par la Commission d'autoriser les aides d'Etat aux fournisseurs de logements sociaux à cause des tâches publiques qu'ils accomplissent. EPSU (une fédération européenne de syndicats représentant plus de 190 unions de services publics) et l'UNIOPSS (union nationale française d'organisations du secteur de la santé et du secteur social) offrent le point de vue des fournisseurs de service qu'ils représentent. EPSU exprime sa crainte que la proposition de directive constitue une attaque des standards dans les services publics en Europe et UNIOPSS souligne la menace pesant sur les standards de qualité, spécialement dans les services fournis aux groupes vulnérables.

Naturellement, le débat sur la directive services est toujours en cours. La Plate-forme sociale (qui rassemble de nombreuses ONG sociales, dont la **FEANTSA**) a été l'instrument qui a permis de mener le débat plus loin et qui a permis de matérialiser les inquiétudes du secteur social à travers l'Europe. Il est clair que beaucoup de ces inquiétudes ont été déjà entendues et que le débat est prêt à se poursuivre. L'article final de Kathleen Spencer-Chapman de la Plate-forme sociale nous rappelle où en sont les discussions à présent, les problèmes qui ont été soulignés comme devant être rendus public et les options qui sont discutées.

Comme toujours, la **FEANTSA** adresse ses plus sincères remerciements à toutes les personnes ayant contribué à la rédaction de ce magazine pour le temps et l'expertise qu'elles y ont consacré. Vos réactions à ce magazine sont les bienvenues. Vous pouvez les envoyer à [dearbhal.murphy@feantsa.org](mailto:dearbhal.murphy@feantsa.org). ●



## La directive Bolkestein: notes préliminaires

Par **Ruth Ruiz**, Secrétaire de la **FEANTSA**. Contact: [office@feantsa.org](mailto:office@feantsa.org)

Une décennie après la date qui avait été prévue pour la réalisation du marché intérieur, il reste encore énormément de chemin à parcourir pour que le marché intérieur devienne une réalité dans le domaine des services.

Alors que le commerce de marchandises a augmenté rapidement depuis l'établissement du Marché intérieur en 1993, il n'en est pas de même pour les services. Tandis que les services non publics représentent 54 pour cent de la production économique de l'Union européenne et 68 pour cent de l'emploi, leur part s'élève seulement à environ 20 pour cent du commerce dans le Marché intérieur.

Dans la perspective d'arriver à ce qui constitue un des éléments clé de la stratégie de Lisbonne, à savoir l'établissement d'un véritable marché intérieur des services, la Commission européenne a présenté en janvier 2004, une proposition de Directive relative aux services dans le marché intérieur, connue également comme la Directive Bolkestein, du nom du Commissaire qui l'a élaborée.

La proposition répond à un double objectif:

- éliminer les obstacles à la libre circulation des services, i.e. ceux qui empêchent les fournisseurs de services de traverser les frontières pour proposer leurs services ;
- éliminer les barrières à la liberté d'établissement, c'est-à-dire les barrières qui empêchent les prestataires de services d'ouvrir des locaux dans d'autres Etats membres.

La directive suit une approche horizontale et établit un cadre légal général qui s'applique à toutes les activités économiques qui se caractérisent par la fourniture d'un service. Cette approche, qui contredit la tradition existante dans le domaine du marché intérieur relatif aux services consistant à utiliser des instruments spécifiques par secteur, est basée sur l'hypothèse que les obstacles légaux à la réalisation d'un véritable marché intérieur des services sont souvent les mêmes pour une grande partie des différentes activités et qu'ils partagent de nombreuses caractéristiques communes.

Afin de supprimer **les obstacles à la liberté d'établissement**<sup>1</sup>, la proposition prévoit, entre autres, que:

1. certains principes doivent être respectés dans toutes les procédures administratives ayant pour but d'octroyer des **autorizations, licences, approbations ou concessions** à l'intention des prestataires de services. Par

exemple, le document prévoit que les Etats membres ne seront autorisés à soumettre l'accès ou l'exercice d'une activité de service à un régime d'autorisation<sup>2</sup> que si les conditions suivantes sont respectées : la procédure d'autorisation ne peut être discriminatoire envers le fournisseur de services en question ; la nécessité d'un tel système d'autorisation doit être justifié objectivement à la lumière d'une raison impérieuse d'intérêt général ; en outre, les Etats doivent prouver qu'aucun autre moyen moins restrictif n'est à même de réaliser l'objectif poursuivi. D'autre part, il est demandé aux Etats membres de baser leur régime d'autorisation uniquement sur des **critères** empêchant les autorités compétentes d'exercer leur pouvoir de jugement de façon arbitraire ou discrétionnaire. Ces critères doivent être : non discriminatoires, justifiés objectivement par une raison impérieuse d'intérêt général, proportionnels à l'objectif d'intérêt général, précis, non équivoques et objectifs ; de plus, ils doivent être rendus publics à l'avance. En principe, la validité des autorisations d'établissement ne devra pas avoir une durée limitée. De plus, l'autorisation devra permettre à une personne de fournir des services dans l'ensemble du territoire national.

2. *L'obligation faite aux Etats membres d'éliminer certaines exigences légales<sup>3</sup> comme les exigences discriminatoires (y compris la nationalité et l'emplacement du siège légal), l'obligation de fournir une garantie financière, l'obligation d'être inscrit dans les registres du pays d'accueil, ou l'application au cas par cas d'un test économique.*

3. L'obligation pour les Etats membres de vérifier que d'autres exigences légales répondent aux conditions de non discrimination, proportionnalité et nécessité. Parmi les exigences qui doivent être évaluées, nous trouvons :

- une obligation relative à la forme légale spécifique qu'un prestataire doit assumer, en particulier en vue d'être considéré une personne morale, une société personnelle, une entité sans but lucratif ou une société appartenant exclusivement à des personnes physiques ;
- des exigences fixant un nombre minimum d'employés ;
- des tarifs minimum ou maximum que le fournisseur doit respecter ;
- une obligation pour le prestataire de fournir d'autres services spécifiques en même temps que son service habituel ;

Dans la perspective d'arriver à l'établissement d'un véritable marché intérieur des services, la Commission européenne a présenté en janvier 2004, une proposition de Directive relative aux services dans le marché intérieur.

- des restrictions quantitatives ou territoriales, notamment sous forme de limites fixées en fonction de la population, ou une distance géographique minimale entre différents prestataires de services.

Afin d'éliminer les obstacles à la libre circulation des services, la proposition prévoit, entre autres:

1. l'application du **principe du pays d'origine**. Selon ce principe, les pays membres devront s'assurer que tous les opérateurs qui ont l'intention de fournir un service sur leur territoire, **sans y être établis**, devront se conformer uniquement aux dispositions nationales de leur pays d'origine relatives à l'accès et l'exercice de cette activité, en particulier celles régissant le **comportement du prestataire**, la **qualité ou le contenu du service**, la publicité, les contrats et la responsabilité légale du prestataire. La Directive stipule également que ce seront les autorités compétentes de l'Etat membre où le fournisseur est établi (i.e. les autorités du pays d'origine) qui seront responsables de la supervision de toutes ses activités de service (Article 16(3)), même si les services sont fournis dans un autre Etat membre. D'autre part, selon ce principe, les Etats membres ne sont pas autorisés à imposer une obligation aux prestataires (qui fourniraient temporairement un service sur leur territoire) pour qu'ils répondent à des exigences telles que :

- une obligation pour le prestataire d'avoir un siège, une adresse ou un représentant sur leur territoire
  - une obligation de posséder un document d'identification ou d'obtenir une autorisation de la part de leurs autorités compétentes, ou de s'inscrire dans un registre d'un ordre professionnel ou une association dans leur pays
  - une interdiction pour le prestataire de se doter d'une infrastructure spécifique sur leur territoire, y compris un bureau ou un cabinet
- une obligation pour le prestataire de respecter les exigences relatives à l'exercice d'une activité de service applicable sur leur territoire**
- des exigences affectant **l'utilisation d'équipements** qui font partie intégrante de la prestation de son service

2. Le droit des destinataires d'accéder à des services d'autres Etats membres sans devoir faire face à des mesures restrictives imposées par leur pays ou consécutives à un comportement discriminatoire de la part des autorités publiques ou des opérateurs privés ;

3. un mécanisme qui prévoit l'assistance aux destinataires qui utilisent un service fourni par un opérateur établi dans un autre Etat membre.

Afin d'encourager la confiance mutuelle entre les Etats membres nécessaire à l'élimination de ces obstacles, la proposition prévoit :

1. l'harmonisation d'une partie de la législation, par exemple concernant l'assurance professionnelle, le règlement des litiges, l'échange d'information, etc.
2. une assistance mutuelle renforcée entre les autorités nationales en vue d'une supervision des activités de service sur la base d'une distribution claire des rôles entre les Etats membres et l'obligation de coopérer.
3. des mesures encourageant la promotion de la qualité des services, telles que la certification volontaire des activités, des chartes de qualité ou la coopération entre les chambres de commerce et des métiers ;
4. encourager l'élaboration de codes de conduite au niveau communautaire dans des domaines spécifiques, y compris et en particulier des communications commerciales par les professions réglementées.

L'adoption de la directive sur les services requiert la majorité qualifiée au Conseil et est soumise à la procédure de co-décision avec le Parlement européen. Le texte est actuellement en phase de discussion à la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement et la première lecture de la part du Parlement est prévue pour juin.

Cependant, sous la pression appuyée de la France, de l'Allemagne et d'autres pays, la Commission a annoncé le 3 mars qu'elle allait retravailler la Directive. ●

<sup>1</sup> L'établissement dans un autre Etat implique une participation à la vie économique **continue et stable**.

<sup>2</sup> Dans le cadre de cette Directive, un régime d'autorisation est défini comme toute procédure d'octroi d'autorisations, licences, approbations ou concessions.

<sup>3</sup> dans le cadre de cette Directive, les « exigences » sont définies comme toute obligation, interdiction, condition ou limite législative, réglementaire ou administrative des Etats membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations ou d'autres organismes professionnels adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique.



## Les services sociaux d'intérêt général aux défis de la directive service et du partenariat public-privé

Par **Jean-Claude Boual**, *Président du CELSIG (Comité de Liaison sur les Services d'Intérêt Général)*  
(CELSIG) <http://www.celsig.org>

La Commission Prodi a initié deux démarches contradictoires à propos des services d'intérêt général. La démarche Livre blanc qui prévoit notamment une communication sur les services sociaux d'intérêt général et qui reconnaît toute l'importance des SIG pour la construction européenne et une démarche contradictoire avec la proposition de directive sur les services dans l'Union qui vise à établir le marché intérieur des services et dont les deux principes de base, suppression des autorisations considérées comme abusives et principe du pays d'origine, contredisent ou réduisent le droit des Etats membres de définir les missions de service public tel que le définissent les textes communautaires. Par ailleurs, son Livre vert sur les partenariats public-privé concerne, en priorité, la réalisation des infrastructures et l'attribution des services d'intérêt général, sans définition claire de ces derniers.

### LE LIVRE BLANC SIG

Ce Livre blanc est le résultat inachevé d'une longue discussion et d'une pression constante de la société civile depuis une quinzaine d'années.

La politique de libéralisation, conduite par les instances communautaires (Commission, Conseil, Parlement) et les Etats membres, depuis le milieu des années quatre-vingt, pour construire le marché intérieur européen, a des résultats pour le moins contradictoires. Des progrès vers ce marché ont été réalisés mais nous sommes encore loin du compte, aussi bien dans les télécoms, la poste, l'énergie que les transports. De plus, les consommateurs n'y ont pas toujours gagné, les prix dans l'électricité, par exemple, sont plutôt à la hausse, dans les transports aussi, et dans les télécoms, les comparaisons sont impossibles. La qualité des services n'a pas toujours progressé. Une évaluation de ces politiques, sérieuse, transparente, contradictoire et faisant l'objet de débats reste à faire.

Les instances communautaires se sont mises dans une situation schizophrénique. Elles poursuivent, voire élargissent, les libéralisations sans tirer les conséquences des effets des politiques poursuivies, en même temps qu'elles reconnaissent l'importance des services d'intérêt général pour le modèle de civilisation et le modèle social européen.

### QUE DIT LE LIVRE BLANC À CE SUJET ?

La consultation a confirmé dit la Commission « l'existence d'une conception commune des services d'intérêt général dans l'Union européenne. Cette conception reflète les valeurs et objectifs de la Communauté et se fonde sur un ensemble d'éléments communs, dont le service universel, la continuité, la qualité du service, l'accessibilité financière, ainsi que la protection des usagers et des consommateurs », plus loin elle parle « de la définition d'un concept d'intérêt général européen », ce qui est nouveau.

Elle insiste sur la responsabilité des pouvoirs publics pour la définition, le financement, la régulation, la qualité, l'accomplissement des missions de service public. Elle insiste, à ce sujet, sur le respect du principe de subsidiarité et le respect (le droit) des Etats membres à définir les obligations de service public.

Pour la première fois également, elle indique qu'« il résulte qu'en vertu du Traité CE et sous réserve des conditions fixées à l'article 86 paragraphe 2, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut en cas de tension, sur l'application des règles du Traité » (en clair sur l'application des règles de concurrence). « Ainsi, ce sont les missions qui sont protégées plutôt que la manière dont elles sont accomplies » ajoute-t-elle.

On passe de l'exception au principe, ce sont les missions d'intérêt général qui priment.

Pourtant, la Commission ne tire pas de ces constats la nécessité de formaliser ces principes et cette conception européenne des services d'intérêt général en élaborant un projet de loi transversale (ou loi cadre), ainsi que le réclame le Parlement et la société civile européenne.

Elle renvoie ce projet après l'adoption du projet de Traité constitutionnel.

Dans ce projet, les services d'intérêt général ne figurent, en tant que tels, ni dans les valeurs (article 2), ni dans les objectifs (article 3), comme le souhaitaient les promoteurs des SIG au sein de l'Union européenne et de la Convention, mais plusieurs de ces valeurs et objectifs peuvent servir à fonder des services d'intérêt général dans les Etats membres et au sein de l'Union, le respect des droits de l'homme, de la dignité humaine, les droits des minorités, le pluralisme, notamment dans les médias, la non-discrimination, la solidarité, la justice, l'égalité, etc.

Pour les objectifs de l'Union, article 3, le plein emploi et le progrès social, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le combat contre l'exclusion sociale et les discriminations, la sécurité, la justice et de la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant, la cohésion économique, sociale et territoriale, doivent également permettre de fonder des SIG.

Par contre, il sera possible de faire du droit positif, sur les SIG, en vertu de l'article II-96 et surtout de l'article III-122 du projet de Traité. L'article II-96 (ex article 34 de la Charte des droits fondamentaux), intitulé « Accès aux services d'intérêt économique général », indique : « L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément à la Constitution, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

Cet article a peut-être plus d'intérêt, y compris au plan juridique, qu'une lecture rapide peut laisser supposer. C'est la première fois que dans une charte des droits fondamentaux, la liaison droits fondamentaux - service public est faite, mettant en rapport la garantie (puisque c'est l'accès aux services publics d'intérêt économique général qui est respecté et reconnu) des droits fondamentaux par les SIEG. Ensuite, l'articulation droit national/Constitution européenne est à la fois une clause de non-régression pour les droits les plus avancés et de respect du principe de subsidiarité, tout en reconnaissant le rôle de l'Union qui définit dans le cadre de la procédure législative normale (codécision Conseil/Parlement) la plus grande partie de la législation dans ce domaine.

Les principes que pose cet article ne résolvent pas toutes les questions posées, quels domaines sont couverts, dans quelles conditions les citoyens peuvent-ils invoquer cet article devant les juridictions notamment, mais la voie est ouverte. La mise en œuvre de ces principes réouvre avec plus d'insistance la question de textes législatifs transverse sur les services d'intérêt général pour régler ces questions.

L'article relatif aux services d'intérêt économique général le plus important figure dans la partie III (les politiques et le fonctionnement de l'Union). C'est l'article III-122 : « Sans préjudice des articles I-5, III-166, III-167 et III-238, et en égard à la place qu'occupent les SIEG en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et les Etats membres, chacun, dans les limites de ses compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veille à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne établit ces principes et fixe ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres, dans le respect de la Constitution, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

Le fonctionnement des SIEG demeure une exception aux règles de concurrence. Cette exception est certes forte et absolue, mais elle demeure une exception.

Cependant, l'aspect essentiel est l'obligation faite aux instances communautaires de légiférer sur cette question donc de légaliser l'exception et lui donne un caractère moins aléatoire. Des lois ou lois cadres sont prévues dans le projet de Traité alors que jusqu'à présent les instances communautaires et les Etats membres se sont opposés à légiférer à ce sujet, sous prétexte que le Traité ne comportait pas de bases juridiques solides pour cela. Ce ne sera plus le cas, le contenu des lois n'est pas écrit, il dépendra évidemment des rapports de forces politiques, sociaux, économiques, qui peuvent être réalisés dans les débats qui ne manqueront pas d'être vifs dès la possibilité ouverte, si le projet de Constitution est adopté.

Il ne me paraît donc pas exagéré de dire que nous sommes à la veille de l'affirmation d'une conception européenne de SIG, voire au-delà la création de SIG européens, dont certains existent déjà.

### LE PROJET DE DIRECTIVE SERVICE

Ce projet de directive vise à créer un marché intérieur des services. Dans sa proposition, la Commission affirme que ce projet ne vise pas à libéraliser les SIG et qu'il ne préjuge pas du droit des Etats membres à définir les missions de service public.

Cependant, deux des dispositions essentielles de ce projet interrogent quant à son articulation et sa cohérence avec le Livre blanc. Le premier, le principe du pays d'origine, parce qu'il introduit sur le territoire d'un Etat un droit qu'il ne maîtrise pas, est contradictoire avec la liberté dont dispose cet Etat pour définir les obligations de service public ; le risque de « dumping » de SIG est réel. Il rompt

l'égalité de traitement et de droit des citoyens d'un même Etat. En fait, ce projet de directive est bien, par défaut, un projet de directive cadre sur les SIG, alors que jusqu'à présent, comme nous l'avons vu ci-dessus, la Commission a été très prudente quant à l'élaboration d'une loi-cadre et qu'elle doit faire rapport fin 2005 à ce sujet. Le contrôle du prestataire et des services qu'il fournit, y compris lorsqu'il fournit ses services dans un autre Etat membre, doit être assuré par l'Etat membre d'origine du prestataire, ce qui est parfaitement illusoire dans la pratique.

Le projet de directive pose d'ailleurs bien d'autres questions au regard de la construction de marché intérieur et plus largement de la construction européenne. En généralisant le principe du pays d'origine, il change de paradigme pour construire l'Union, l'harmonisation étant jugée impossible à vingt-cinq, la Commission tente de légaliser les différences. Toutes les possibilités de « dumping » dans tous les domaines social, fiscal, de service d'intérêt général, sont alors ouvertes. L'acquis communautaire lui-même peut être remis en cause, si les conséquences de ce principe sont poussées à l'extrême. Le second de ces principes envisage un encadrement communautaire des régimes d'autorisation et d'agrément pour les prestataires exerçant en s'établissant dans un autre Etat que leur Etat d'origine.

Ces dispositions s'appliquent bien évidemment à tous les services d'intérêt général qui entrent dans le champ de la directive et notamment les services sociaux, les services de santé, de logement, etc. Les prestations de services sont pour ces services d'intérêt général souvent soumis à autorisation ou agrément. La Commission, les autres Etats membres, permettront-ils à un Etat de considérer une activité comme une mission de service public, même si l'Etat est seul à prendre cette position pour des raisons d'impératifs d'intérêt général ou d'ordre public ? Cela n'est pas clair dans le projet.

### LE LIVRE VERT – PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Ce Livre vert lance un débat sur les rapports entre le public et le privé. En fait, il concerne, sans le dire, essentiellement les services d'intérêt général. La Commission est en train de faire la synthèse des réponses obtenues à son Livre vert. Mais les positions sont parfois très éloignées, certaines contributions remettent en cause la possibilité de fourniture directe de services par la puissance publique elle-même ou par des organismes qu'elle contrôle, alors que le projet de Traité instituant une Constitution pour l'Union européenne recouvrait le principe de libre administration des collectivités publiques. La vigilance s'impose donc sur ce sujet aussi pour les services d'intérêt général.

### LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le Parlement a organisé une audition, le 11 novembre dernier, sur le projet de directive service qui a démontré une forte hostilité des ONG, syndicats ainsi que de nombreux juristes et experts, au principe du pays d'origine par exemple. Une nouvelle fois, la mobilisation et la vigilance, un travail avec les parlementaires et toutes les institutions européennes, s'imposent donc pour les organisations de la société civile. L'Union européenne doit se construire pour améliorer les conditions de vie des citoyen(ne)s et résident(e)s, pas seulement pour construire un marché intérieur, même si cet objectif est utile. C'est notamment ce que dit le projet de Traité constitutionnel. ●



## Les “Services d’Intérêt Général” : entre marché et démocratie

Par **Marc Uhry**, *Fapil (France)*.



Aujourd’hui, plus que jamais, les relations internationales, à l’échelle mondiale et européenne, sont – entre autres - fondées sur l’idée que la libre production et circulation des marchandises est le moyen d’assurer la meilleure qualité de vie au plus grand nombre.

Quoi que l’on puisse penser de ce postulat, il est prépondérant dans le mode de structuration et d’action des organes internationaux. Ainsi l’Union Européenne dispose-t-elle à ce titre d’une compétence liée au respect des règles de concurrence et de protection des consommateurs. Dans le cadre de la construction européenne, cela pousse les états membres à organiser l’ensemble des services selon des règles marchandes qui s’imposent progressivement à des secteurs auxquels cette logique était jusqu’à présent étrangère ou secondaire. Il en va de la sorte pour le secteur social, désormais ouvert aux mécanismes d’appels d’offre, de délégation croissante de services publics, d’émergence du secteur marchand dans la production de services sociaux, etc<sup>1</sup>.

Il est naturellement apparu que tous les services ne pouvaient pas relever de cette logique. Il est par exemple difficile de soumettre l’armée ou la magistrature à un système d’appels d’offre. Avec d’autres, ils forment un ensemble qualifié de Services d’Intérêt Général (SIG), divisées en Services Sociaux d’Intérêt Général et Services d’Intérêt Economique Général, notions en cours de définition à l’échelle européenne et dans les Etats membres.

La question posée aujourd’hui est donc de définir les fondements théoriques, les contours et la manière locale de décliner ce principe du Service d’Intérêt Général, pour évaluer les possibilités de transformer ce cadre en opportunité, et faire valoir les valeurs portées par nos associations.

### LES FONDEMENTS THÉORIQUES

Pourquoi un service devrait-il échapper aux règles de concurrence ? Nous devons être capables de dépasser le stade de l’intuition, pour proposer une frontière, une règle de démarcation ; celle qui sépare marché et démocratie.

Les règles de concurrence voient les individus comme des *consommateurs* de services qui leur sont *proposés* par des *producteurs*.

Les règles de la démocratie voient les individus comme des *citoyens*, réunis par des *droits*, *garantis* par la *collectivité*.

Or ces deux sphères se croisent : la production de services est encadrée par un certain nombre de droits (droits du travail, normes de sécurité, par exemple). A l’inverse, l’assurance des droits –notamment des droits sociaux - passe par la mise en oeuvre de prestations.

Les Services d’Intérêt Général relèvent à notre sens de ces prestations visant à assurer des droits fondamentaux, et dont le caractère *garanti* justifie que la Collectivité ne se réfère que secondairement à l’aspect économique de leur mise en oeuvre.

La justification de la dérogation aux règles de concurrence peut donc se référer aux droits fondamentaux individuels (accès aux soins, éducation, logement, etc.) et collectifs (respect des minorités, équité devant la Loi, etc.) ; les droits fondamentaux pouvant être définis comme ceux qui conditionnent l’égale dignité entre êtres humains.

Pour notre secteur, c’est donc principalement la recherche de l’exercice du droit au logement, qui justifie de laisser à la puissance publique la liberté de distordre les règles de concurrence, dans la production des réponses visant à le garantir.

Plus globalement, l’ensemble de nos missions visant à assurer l’égale dignité entre êtres humains peuvent relever de cette logique de “Service d’Intérêt Général”.

### LES CONTOURS

Trois entrées peuvent définir la notion de Service d’Intérêt Général :

- **le public** : les catégories aux droits déniés, ou d’un point de vue marchand “privés de la possibilité de choisir leur fournisseur de service” et pour lesquels les règles de concurrence ne peuvent donc s’appliquer, par exemple les démunis.
- **les prestations** : les services qui par leur nature induisent une maîtrise collective de leur contenu, non strictement lié à leur efficacité économique, par exemple l’éducation.
- **les acteurs** : ceux dont l’objet (ou au moins une partie) dépasse l’activité et qui sont donc structurellement mus par des motivations sans lien nécessaire avec la validité financière de leurs choix, comme par exemple des associations de défense d’une valeur, ou des organismes sous tutelle structurelle d’institutions publiques.

Pourquoi un service  
devrait-il échapper aux  
règles de concurrence ?

## LES DÉCLINAISONS NATIONALES

Il reste à identifier les modes locaux de déclinaison des Services d'Intérêt Général, qui portent sur deux aspects : leur modalité de qualification et les avantages qui leur sont conférés.

Concernant les modalités de qualification des Services d'Intérêt Général, plusieurs possibilités sont déjà à l'œuvre en France, qui reconnaissent un statut particulier, offrant divers encadrements et avantages.

- le premier statut est celui de "service public", c'est-à-dire relevant directement de la hiérarchie exécutive avec un statut particulier du personnel embauché, des modes de comptabilité, etc. Le droit administratif est un droit à part.
- ensuite, il existe une gamme de statut liés à la puissance publique et contrôlée par celle-ci, pour tout ou partie. Ce sont les établissements publics, les sociétés d'économie mixte, etc.
- les autres formes de reconnaissance passent par la labélisation d'acteurs (association "d'utilité publique", agrément CHRS, agrément Loi Besson) ou de mission (conventionnement projet par projet).

Les avantages conférés relèvent principalement de la fiscalité favorable selon les acteurs et/ou les missions, ainsi que des modes de commande publique qui pourraient déroger aux règles de la concurrence (par exemple la logique d'appel d'offre). La contrepartie à ces avantages est (ou devrait être) une évaluation des résultats obtenus par un corps indépendant, selon les critères justifiant la dérogation aux règles de concurrence.

Concrètement, des établissements d'hébergement pour sans-abri pourraient être commandés par la puissance publique à un organisme "labellisé", sans procédure d'appel d'offre, l'organisme profitant d'avantages fiscaux et de subventions pour les réaliser.

Ces dérogations aux règles de concurrence sont justifiées par la responsabilité de la puissance publique en matière de mise en œuvre du droit au logement.

Cela implique une évaluation de l'acteur et de la mission sur leur contribution à la mise en œuvre du droit au logement. Il y a donc nécessité d'inventer de nouvelles grilles de lecture, faisant le lien entre les droits individuels, les services proposés et les publics visés.

Impliquer les droits au cœur de l'évaluation est une occasion d'améliorer les services, dans le sens des *garanties* apportées au ménage.

Les Services d'Intérêt Général apparaissent donc au premier abord comme un faible bouclier défensif contre une marée néo-libérale transformant les Etats en fournisseurs de services et les citoyens en consommateurs.

Mais une approche volontariste de cette notion de "SIG" peut nous aider à mieux ancrer la qualité sociale des dispositifs publics et para-publics en les reliant mieux aux droits individuels auxquels ils se réfèrent. A nous de produire les grilles de lecture pertinentes, pour les qualifier et les évaluer.

L'enjeu n'est pas moins que le tracé de la frontière entre marché et démocratie.

Par ailleurs, à l'heure des discussions sur l'assouplissement des critères de convergence, il apparaît nécessaire d'introduire le financement des SIG dans les possibilités de dépassement des déficits budgétaires.

En effet, dans la mesure où l'Etat est responsable de l'exercice effectif de droits, indépendamment du coût des prestations afférentes, il ne peut être évalué sur la "rentabilité" de services pour lesquels il est fondé à utiliser d'autres grilles de lecture. Une telle dérogation rétablirait la primauté des fonctions régaliennes de l'Etat, sur son identité de gestionnaire des fonds publics. ●

<sup>1</sup> Cet ensemble de transformations est théorisé par le *New Public Management*, qui substitue en gros une approche *en termes de qualité de services*, à une logique de responsabilité dans l'exercice des droits.



## La directive des services et les services de la santé

Par Rita Baeten, *Observatoire Social Européen*. <http://www.ose.be>

La proposition pour une Directive sur les services concerne l'ensemble des services de soins de santé autant que tous les autres services commerciaux. Malgré les récentes déclarations assurant que les « services publics de santé » ne rentraient pas dans le champ d'application de la directive, le statut exact des services de soins de santé prévue par cette directive demeure encore flou. La question nécessite cependant d'être sérieusement considérée, puisque certaines caractéristiques propres aux soins de santé posent d'énormes problèmes à la mise en œuvre de cette proposition de directive.

Cette proposition sous-entend un concept simpliste de la relation entre consommateur et prestataire de service. Or les services de la santé font partie de systèmes complexes impliquant l'interaction et des liens structurels entre un grand nombre d'acteurs impliqués. D'autant plus que dans le secteur de la santé il y a également un « troisième intervenant » qui assure la majeure partie de la facture – en l'occurrence l'argent public. Par conséquent les mécanismes de tarification de ces services ne fonctionnent pas selon l'offre et la demande. Les financeurs des services de santé sont en mesure de déterminer avec les prestataires de soins le prix, le contenu et le volume des soins proposés à leurs clients. Ces contrats empêchent les prestataires de soins d'orienter la demande de soins selon leurs propres intérêts. Le secteur de la santé est ainsi devenu extrêmement complexe, et les patients en général ne disposent pas assez d'informations nécessaires et de connaissances pour bien choisir le type de soin dont ils ont besoins et la qualité de services qu'ils reçoivent. Dans une situation où les prestataires de soins de santé ne partagent pas les mêmes intérêts que leurs clients, une asymétrie d'information rend ainsi leur relation plus difficile.

Cependant l'accès aux services de santé de haute qualité est considéré en Europe comme un droit fondamental. Les systèmes de soins sont ainsi basés sur les principes de solidarité sociale et de couverture universelle. La prestation de soins de haute qualité accessible à tous devient alors la responsabilité importante des autorités publiques. Le secteur demeure ainsi principalement financé par des fonds publics. C'est grâce à ce système que les groupes marginalisés et plus vulnérables, qui ne représentent pas de grands consommateurs, peuvent avoir accès à des services adaptés à leurs besoins.

C'est pour de telles raisons que les pouvoirs publics ont besoins de mesures légales pour garantir la meilleure utilisation des budgets limités disponibles, de s'assurer du niveau bas des prix, et de s'orienter entre les traitements comparables et la garantie pour tous de l'accès à des services de haute-qualité pour tous. Nous illustrerons ici de quelles manières la proposition de Directive introduirait des nouveaux pouvoirs de régulations aux autorités publiques sous pression.

Le chapitre sur la liberté d'établissement dans la proposition de Directive oblige les Etats Membres à simplifier voire supprimer le grand nombre de procédures d'autorisations et licences, et de limiter le nombre de formulaires nécessaires pour accéder au domaine des soins de santé et pour exercer une activité de prestation de soins de santé. Il est attendu des Etats Membres qu'ils mettent en place un dispositif important d'évaluation pour identifier et évaluer les procédures et conditions auxquels les prestataires de services devraient se conformer. Ils sont tenus à vérifier que ces conditions sont non-discriminatoires, nécessaires et proportionnelles. Sinon, les conditions devraient être changées ou supprimées. Parmi les conditions qui doivent être soumises à ce dispositif d'évaluation figurent les instruments de base des institutions de soins de santé. Il faudrait également déclarer les règles de planification, l'obligation de garantir une répartition géographique équilibrée en terme d'offre de soins de santé, les mécanismes de tarification des services, garantissant l'accessibilité des services, les normes du personnel conformément aux institutions de soins de santé et les systèmes de référence. Dès la mise en vigueur de la Directive les Etats Membres ne seraient plus en mesure d'introduire de nouvelles conditions de ce type, sauf si le besoin se manifeste due à de nouvelles circonstances. La Commission examinera si chacune de ces nouvelles conditions sont compatibles avec le droit Communautaire, et pourrait faire la demande auprès des Etats Membres s'abstienne à adopter ou supprimer la condition.

Il n'est pas spécifié quel serait le critère de non-discrimination et de proportionnalité, surtout celui qui sera appliqué pour le secteur de la santé. Par conséquent, les provisions légales pourraient créer des confusions légales auprès des autorités qui gouvernent les soins de santé. La Commission européenne peut obliger que les autorités nationales de santé suppriment ou changent les régulations. Cependant elle ne peut que vérifier si les régulations au niveau des soins de santé sont conformes aux règles du marché intérieur, et non évaluer si elles sont nécessaires et pertinentes pour atteindre leurs objectifs de base, à savoir garantir à leurs citoyens des services de hautes qualités à tous. Ainsi la Commission n'est pas en mesure d'assurer les responsabilités et obligations des Etats Membres, alors que ces derniers ne sont plus capables au niveau national d'orienter le système.

**Cependant l'accès aux services de santé de haute qualité est considéré en Europe comme un droit fondamental. Les systèmes de soins sont ainsi basés sur les principes de solidarité sociale et de couverture universelle.**

Pour les prestataires de services qui souhaitent prester des services dans un autre Etat Membre de manière temporaire, le projet de Directive introduit le principe du pays d'origine. Selon ce principe, les prestataires de soins de santé seraient autorisés à proposer leurs services de manière temporaire dans un autre Etat Membre sans être soumis aux conditions nationales de l'Etat Membre dans lequel ils proposent leurs services, mais seulement selon les conditions des Etats Membres dans lesquels ils sont établis. Cela concerne en particulier les conditions régulant l'attitude du prestataire de services, la qualité et le contenu des services, la publicité, les contrats et la responsabilité civile du prestataire. Le Pays d'accueil n'est pas obligé d'exiger au prestataire de se déclarer auprès des autorités compétentes ou ne peut pas interdire au prestataire de mettre en place certaines infrastructures tels qu'un bureau avec des salles de consultations.

De nombreuses questions essentielles demeurent aujourd'hui sans réponses. Il n'est clair jusqu'à quel point seront exemptés les professions régulées du domaine de la santé (par exemple les docteurs, infirmières, pharmaciens, accoucheuses...etc.) Il n'est non plus évident de savoir si le système de protection sociale du Pays d'accueil devrait financer la prestation de soins d'un prestataire qui exerce des activités de manière temporaire dans un autre Etat Membre, et si oui, à quel prix et selon quelles conditions.

Au cas où cette proposition serait adoptée et mise en vigueur, les prestataires de soins de services établis dans un Etat Membre qui impose des conditions inférieures dans la prestation de soins de santé pourraient, selon la législation de cet Etat Membre, proposer ses services de soins de santé dans d'autres Etats Membres, et donc en concurrence avec d'autres prestataires de services dans le Pays d'accueil, lesquels sont tenus d'être conformes à des conditions légales plus strictes. Cela pourrait faire monter la pression sur les régulations des Etats Membres d'accueil et provoquer une spirale de dérégulations.

Selon la proposition de Directive le Pays d'origine est également responsable de surveiller le prestataire et les soins prestés à l'étranger. Outre la question de faisabilité d'une telle surveillance par le Pays d'origine, nous remettons en question la légitimation et la motivation d'une quelconque autorité publique à contrôler des services de soins de santé proposés à l'étranger à des citoyens d'une autre Etat Membre.

Les Etats Membres doivent aussi s'assurer que les patients peuvent obtenir dans leurs pays de résidence des informations sur la législation appliquée dans d'autres Etats Membres sur l'accès à et l'exercice de services de soins santé. Or les systèmes de santé sont extrêmement complexes, les expliquer aux citoyens de son propre pays représente déjà de grandes difficultés. Permettre à un citoyen de comprendre les systèmes de 25 pays, lesquels pourraient tous potentiellement opérer sur le territoire de son pays, et espérer que ce citoyen puisse choisir de manière informée parmi différents prestataires pourrait s'avérer un très grand problème. D'autant plus que les patients auraient besoin de cette information dans des circonstances où ils seraient dans des situations vulnérables et dépendantes, à savoir en cas de besoins de soins.

En conclusion la proposition de directive ne tient pas compte de la spécificité du secteur de la santé, où des régulations étendues sont indispensables pour corriger les imperfections du marché et pour garantir l'accessibilité aux soins de santé de hautes qualités à tout citoyen. La proposition ne tient pas compte non plus du rôle d'un troisième acteur important dans ce secteur, le financier (public) des services de soin. La proposition mènerait à des confusions légales pour les autorités publiques, les prestataires et les patients, et pourrait provoquer une dérégulation de ce secteur là où la régulation est un élément crucial pour le contrôle de qualité et de coût.

Il est évident que les groupes sociaux vulnérables en seraient les premières victimes si les autorités publiques rencontraient des problèmes dans leur tâche à garantir l'accès à des soins de qualités à leurs citoyens. En effet, si les autorités publiques perdent leur capacité de contrôler les dépenses, le financement publique des services pourrait diminuer. Plus de paiements de la poche du client ou d'assurances privées pour les soins de santé réduiraient l'accessibilité. De surcroît, si la prestation de soin de santé devient plus complexe, et si les clients se retrouvent obligés de devoir vérifier eux-mêmes la qualité, la conformité à la loi, les caractéristiques contractuels des services...etc, cela pourrait en premier lieu poser beaucoup de problèmes aux groupes sociaux vulnérables et aux groupes qui n'ont pas accès aux sources d'informations nécessaires. D'autant plus que si la publicité pour des services de santé serait généralement plus répandue. ●



## Union européenne Mais où en est le logement social ? Réponse à l'automne.

Par **Laurent Ghékiere**, *Representative to the EU L'Union sociale pour l'habitat*

Actualité chargée et confuse pour le logement social à Bruxelles. Aides d'Etat aux organismes de logement social, impact de la directive services sur les régimes d'agrément des organismes de logement social, communication sur les services sociaux d'intérêt général incluant le logement social, un décryptage des enjeux s'impose au moment où les débats au Parlement européen se radicalisent entre les protecteurs des services d'intérêt général et les partisans d'une stricte application des règles du marché intérieur et de la concurrence. Un rapport de force d'une rare intensité, favorable aux partisans de la libéralisation vu les équilibres politiques en présence, qui nuit à une application sereine des dispositions des Traités en terme d'équilibre entre intérêt général et intérêt communautaire. Un rapport de force qui se cristallise sur trois dossiers clés pour le logement social et dont les arbitrages seront rendus d'ici l'automne.

Trois grands dossiers étroitement liés focalisent aujourd'hui l'attention des représentants du logement social auprès des instances communautaires. Ces dossiers concernent ;

- les conditions de licéité des aides accordées par les autorités publiques aux organismes de logement social conformément aux dispositions du régime communautaire des aides d'Etat,
- les conditions de licéité des régimes d'agrément et de conventionnement des organismes de logements sociaux dans le cadre de la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur,
- et enfin, le traitement plus global du logement social en tant que service d'intérêt général à finalité sociale qui devrait faire l'objet d'une communication spécifique de la Commission européenne sur les services sociaux d'intérêt général d'ici l'automne.

Point commun à ces trois dossiers, les conditions de mise en œuvre des dispositions des traités, et notamment de l'article 86.2, affirmant la primauté du bon accomplissement des missions d'intérêt général sur les dispositions du traité, notamment en matière de règles de concurrence et du marché intérieur. Une primauté voulue par les Etats-membres conformément au principe d'équilibre des traités entre l'intérêt communautaire et l'intérêt général, mais que la Commission européenne tend parfois à restreindre par une application stricte et uniforme de règles générales à l'ensemble des services quelle qu'en soit la nature. Une dérive particulièrement présente dans la proposition de directive services et qui conduit aujourd'hui la rapportrice du Parlement, Madame Evelyne Gebhardt (Allemagne, PSE), à demander l'exclusion des services d'intérêt général de son champ d'application.

### AIDES D'ETAT ACCORDÉES AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL. LE BOUT DU TUNNEL

Sur ce premier point, le dossier est sur le point d'être bouclé dans un sens favorable au secteur du logement social après trois ans d'intenses négociations et de nombreux rebondissements. Le logement social y est explicitement reconnu d'intérêt général, l'autorité de concurrence reconnaît son faible impact sur les échanges intracommunautaires et en conséquence, les aides publiques accordées aux organismes de logements sociaux qui assurent des missions d'intérêt général sont considérées comme étant compatibles a priori aux dispositions du régime communautaire des aides d'Etat adopté par les

Etats-membres. Elles sont exemptées de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne. Cette décision de l'autorité de concurrence, fondée sur l'article 86.3 du Traité et le mandat d'autorité de concurrence accordé par les Etats-membres, est actuellement en consultation interservices au sein de la Commission, en vue de sa présentation aux Etats-membres avant l'été et de son adoption définitive à l'automne. Il s'agit d'une décision communautaire, d'application directe et immédiate dans tous les Etats-membres et qui a pour objectif d'apporter une sécurité juridique aux opérateurs de logement social suite à un arrêt de la Cour de Justice très restrictif. Pour résumer, en tant que service d'intérêt économique général, l'aide accordée peut financer 100% des coûts de mise en œuvre et de gestion du service (investissement et service en ce qui concerne les hôpitaux et le logement social) déduction faite des recettes générées, mais ne peut aller au-delà. En effet, l'autorité de concurrence considère qu'un financement au-delà de 100% des coûts contribuerait à accorder à l'opérateur un avantage économique (aide indue) non justifié et susceptible d'induire une distorsion de concurrence par son affectation à d'autres fins.

### REBONDISSEMENT AU PARLEMENT

Sur fond de quasi-plainte de la fédération européenne des promoteurs-constructeurs (UEPC) contre cette proposition de la Commission, le Parlement européen s'est prononcé en plénière contre cette clarification, considérant que par nature une aide à un organisme de logement social pouvait induire une distorsion de concurrence et qu'une notification préalable restait nécessaire afin de contrôler a priori la conformité de l'aide. Une présomption de culpabilité soutenue jusqu'au bout par la rapportrice libérale du Parlement, Madame Sophie Int'Veld (Pays-Bas, ALDE) et suivi en plénière par une majorité PPE-ALDE malgré les nombreux amendements de soutien au principe proposé par la Commission de « présomption d'innocence ». Une exigence de notification par ailleurs irréaliste pour cause d'impossibilité matérielle à notifier et contrôler chaque programme de construction ou réhabilitation des 20.000 organismes de logement social de l'Union européenne. Une résolution pour avis qui ne lie pas la Commission à qui les Etats-membres ont donné les pleins pouvoirs en matière de contrôle des aides d'Etat.

Cette décision de la Commission supposera, bien entendu, que chaque Etat-membre en définisse le champ d'application par un acte légal en droit interne, c'est-à-dire le champ des activités des organismes de logements sociaux relevant d'un service d'intérêt économique général, les obligations spécifiques traduisant la mission d'intérêt général, la nature des organismes concernés et la nature des aides concernées, ces dernières devant se limiter en jargon communautaire, à compenser les obligations de service public imposées aux opérateurs. Les 25 ministres européens du logement ont appelé collectivement à une adoption rapide de cette décision. Les Etats-membres devraient néanmoins disposer d'un délai de 12 à 18 mois pour établir cet acte légal et informer la Commission de son champ d'application. Par ailleurs, les organismes de logements sociaux qui assurent à la fois des activités d'intérêt général et des activités concurrentielles devront disposer d'une comptabilité séparée conformément à la directive transparence, les aides devant être strictement cantonnées dans le champ de l'intérêt général.



### **DIRECTIVE SERVICES : EXEMPTER LE LOGEMENT SOCIAL EN TANT QUE SERVICE D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL**

« Merci Bolkestein ! » La directive services a été le révélateur de la nécessité d'accélérer l'établissement d'un cadre communautaire pour les services d'intérêt général de façon à codifier l'acquis communautaire en la matière mais également d'inscrire dans le marbre leurs spécificités.

En proposant une directive services s'appliquant uniformément à l'ensemble des services, sans distinction de leur nature d'intérêt général ou commercial, la Commission européenne a relancé le débat politique sur la question. Et pour cause ! En appliquant le principe du pays d'origine, lequel permet à un prestataire en libre prestation d'imposer le droit de son pays d'origine, la proposition de la Commission fragilise la liberté dont disposent les Etats-membres de définir des services d'intérêt général en imposant aux prestataires des obligations spécifiques de service public. Par ailleurs, en imposant un contrôle général des régimes d'autorisation et de conventionnement, la proposition de la Commission ne prend pas en considération la nécessité pour l'autorité publique de contrôler a priori le prestataire avant de lui confier une mission d'intérêt général et en lui imposant des règles spécifiques de façon à s'assurer qu'il sera en capacité de remplir les obligations de service public. Cette lacune est d'autant plus étonnante que la Cour de Justice a reconnu dans un arrêt récent la capacité des Etats-membres à mettre en place des régimes d'autorisation et de conventionnement spécifiques comme moyen d'imposer une obligation de service public.

Transposée dans le logement social, la directive services induirait une réforme en profondeur du système d'opérateurs de logement social, une révision des statuts des organismes, de leur compétence territoriale et leur notification à la Commission européenne pour évaluation de leur proportionnalité. Par ailleurs, un opérateur allemand de logement social intervenant en libre prestation en France, pourrait s'appuyer sur la directive services pour imposer le droit allemand du logement social en France, quant au contenu du service et à sa qualité, tout en exigeant de pouvoir bénéficier des aides publiques françaises conformément au principe de non-discrimination en fonction de la nationalité du prestataire.

L'exclusion du logement social et de l'ensemble des services d'intérêt général du champ d'application de la directive services a été proposée par la rapportrice du Parlement, Mme Evelyn Gebhardt (Allemagne, PSE), mais cette proposition n'a pas fait l'unanimité au Parlement. Le «

shadow rapporteur » Mr Malcolm Harbour (Royaume-Uni, PPE) s'est clairement opposé à une telle réduction du champ d'application de la directive. Il a cependant été contredit par Jacques Toubon (France, PPE) du même groupe politique, favorable à une exclusion des services d'intérêt général et des professions réglementées.

Une bataille politique est donc engagée au Parlement sur la question, avec un vote en première lecture annoncé à l'automne. Le contenu de ce vote sera déterminant pour la suite. Il conditionnera l'attitude de la Commission et du Conseil quant au traitement des services d'intérêt général et notamment du logement social dans sa proposition révisée de directive attendue pour la fin de l'année.

### **NÉCESSITÉ DE DÉPASSER LE DÉBAT IDÉOLOGIQUE POUR SE CONCENTRER SUR LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ÉQUILIBRE DES TRAITÉS ET DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE.**

La radicalisation du débat parlementaire à grand coup de slogans et d'invectives et sur fond de memorandum des promoteurs-construc-teurs demandant une libéralisation du logement social, ne permet pas d'éclairer le débat en référence aux dispositions réelles du traité et à l'équilibre voulu pour les Etats-membres entre l'intérêt communautaire et l'intérêt général national. En aucun cas, les dispositions des traités ne peuvent nuire à l'accomplissement des missions d'intérêt général, ni même à la mise en œuvre des droits fondamentaux qu'ils soient définis au niveau communautaire, dans les constitutions des Etats-membres et les conventions internationales auxquels ils adhèrent. Ce principe d'équilibre et de primauté des missions et valeurs sur les règles de concurrence et du marché intérieur ne peut plus être laissé à l'appréciation ex post du juge communautaire sur base des principes de nécessité et de proportionnalité. Il doit désormais être traduit par un modus operandi et intégré a priori dans les dispositions horizontales sur base d'un encadrement communautaire spécifique aux services d'intérêt général.

Paradoxalement, la directive services devrait accélérer les travaux préparatoires à un tel cadre communautaire sur les services d'intérêt général. Un rapport de la Commission est attendu en fin d'année sur la question conformément à la demande du Parlement (rapport Herzog) et du Conseil et les « think tanks » reprennent leurs réflexions et leurs travaux de rédaction de l'encadrement communautaire. Anticipant l'entrée en vigueur de la Constitution en 2009, une pétition citoyenne prévue par le Traité constitutionnel demande à la Commission de proposer un tel encadrement communautaire sur les services d'intérêt général.



## COMMUNICATION SUR LES SERVICES SOCIAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL : UN TEST GRANDEUR NATURE.

Annoncée également à l'automne après la première lecture du Parlement sur la directive services, la communication horizontale sur les services sociaux d'intérêt général permettra de prendre la température de la Commission sur la question ainsi que l'état du compromis interne aux différents Commissaires qui devront l'adopter collégialement. Est en jeu la reconnaissance d'une spécificité de ces services sociaux d'intérêt général dans la mise en œuvre effectivement des droits sociaux fondamentaux (santé, logement, éducation...) et la clarification des conditions d'application dès règles de concurrence et du marché intérieur à ces services compte tenu de la zone grise actuelle. En effet, bien que reconnu par la Cour de justice comme étant des activités de nature économique, l'application du droit communautaire à ces services sociaux s'opère progressivement en gré des contentieux successifs mais sans une approche politique, cohérente et adaptée à la nature des services concernés, contrairement aux autres services relevant de directives sectorielles et disposant d'un cadre d'application adapté. Sujets sensibles par excellence, la santé, l'éducation, les soins aux personnes âgées, handicapées sont concernés au même titre que le logement social explicitement traité par la communication. Sur base d'un questionnaire adressé aux Etats-membres, la Commission travaille à préciser la nature précise de ces spécificités ainsi que les zones de tension pouvant exister entre les dispositions du droit communautaire et le bon accomplissement des missions sociales d'intérêt général.

## PRENDRE PART ACTIVEMENT AU NÉCESSAIRE RETOURNEMENT DU RAPPORT DE FORCE

L'issue dépendra directement du rapport de force engagé au sein du Parlement, mais également au sein du Conseil et au sein même de la Commission qui reste divisée sur la question. Peu sensibilisés aux services publics, voir hostiles car les associant parfois à un retour au collectivisme ou à des pratiques protectionnistes des anciens Etats-membres, les représentants des

nouveaux Etats-membres font clairement peser la balance en faveur de la libéralisation et d'une mise en œuvre effective du marché intérieur dont dépend leur rattrapage économique. Toutefois, cette logique à ses limites. Ainsi, si le projet de rapport de Markus Pieper (Allemagne - PPE) sur le livre blanc sur les services d'intérêt général « propose de mieux mettre en lumière la nécessité de libéraliser pour améliorer la cohésion économique, sociale et territoriale et d'encourager encore davantage la libéralisation de secteurs déjà ouverts », de l'autre de nombreux amendements parlementaires au projet de rapport sur les fonds structurels proposent de rendre éligible le logement afin de lutter contre les effets de la privatisation du parc locatif public dans les nouveaux Etats-membres...

Le retour à un débat serein et fondé sur les dispositions existantes du Traité et sa recherche d'équilibre est une nécessité absolue si l'on ne veut éviter que demain les fonds structurels communautaires ne soient affectés qu'à réparer les erreurs d'une libéralisation non régulée des services d'intérêt général. Mais cette sérénité suppose, outre une mobilisation de la société civile et de l'ensemble des acteurs concernés, un effort de pédagogie et de communication sur les enjeux réellement en présence et la philosophie d'équilibre du Traité qu'il faut pouvoir exploiter en droit positif. On en est encore très loin et ce n'est pas la campagne pour le référendum qui est venue inverser la tendance.

## AGENDA : LE RENDEZ-VOUS DE L'AUTOMNE À NE PAS MANQUER :

**Parlement européen** : Housing Europe : semaine européenne du logement social, 10-14 octobre 2005 organisée par le CECODHAS, Comité européen de coordination de l'habitat social avec la participation de la présidence britannique de l'Union européenne et du Président du Parlement européen. ●

### En savoir plus :

**Laurent Ghékiere**  
Délégué auprès de l'Union européenne  
L'Union sociale pour l'habitat  
Tel : + 322 229 2143



## Logement social et aides d'Etat: un exemple pertinent



*Pourquoi la fourniture de logements sociaux par des organismes non étatiques en Irlande peut recevoir des aides d'Etat compatibles avec le marché intérieur de l'UE – approche en fonction d'un groupe cible*

Par **The Irish Council for Social Housing**

Il y a beaucoup d'inquiétude dans le secteur social au sujet de quels services de nature sociale ont une probabilité de tomber sous le coup de la proposition de directive relative aux services et de quels services seraient qualifiés de « non économiques » et ne seraient pas visés. La plupart des services sociaux impliquent un échange économique, sous quelque forme que ce soit, et du fait de la directive relative aux services, leur prestation pourrait être confrontée à une concurrence croissante. La nécessité de protéger les services sociaux de la concurrence et de l'intervention de l'UE est un sujet très débattu actuellement. Cependant, les critères précis selon lesquels les services sociaux pourraient ne pas entrer dans le champ d'application de la proposition de directive relative aux services ne sont pas clairs.

Des initiatives concrètes visant à limiter l'impact négatif des règles de concurrence de l'UE sur la qualité et la durabilité des politiques sociales des Etats membres ont déjà été entreprises. L'exonération est une méthode utilisée fréquemment, mais il est également possible d'autoriser les aides d'Etat lorsqu'elles permettent à des sociétés de remplir une obligation de service public. Nous pensons que le concept d'obligation de service public pourrait être utile dans l'optique de limiter d'une façon réfléchie le champ d'application de la directive relative aux services.

Dans cet article, nous voudrions illustrer une interprétation intéressante du concept d'obligation de service public, développée par la Commission européenne dans le cadre d'une décision relative au soutien public apporté à des organismes de logement social. Nous pensons que le fait de s'adresser à une population spécifique d'usagers des services en question devrait en effet constituer un facteur déterminant.

La possibilité que des services qui répondent à une nécessité sociale de groupes vulnérables soient soumis à la concurrence provoque une consternation largement partagée. Cela risque de les exposer à la pression et pourrait les contraindre à appliquer une approche orientée au profit, ce qui n'a pas de sens en relation avec des usagers faibles et désavantagés, qui ne sont pas en mesure d'exiger les services dont ils ont besoin dans le cadre d'un marché libre.

Les services de logement social représentent un domaine spécifique de préoccupation, en particulier lorsque leur fourniture est mise en oeuvre par des organismes non étatiques. C'est dans ce contexte qu'il est utile de prendre en considération une décision récente de la Commission

reconnaissant que les aides d'Etat octroyées à des organismes non étatiques de logement social en Irlande est compatible avec le marché intérieur, malgré le fait que généralement les aides publiques sont contraires aux règles de concurrence européennes. Cette exception a été justifiée en faisant appel à l'article 86(2) du Traité qui autorise l'exemption des règles de concurrence pour les services économiques d'intérêt général lorsque l'application de ces règles les empêcherait de remplir leur fonction de service public. En appliquant cette exception la Commission reconnaît que la fourniture de logement social en Irlande est une tâche légitime du service public. Comme nous le montrerons plus loin, cette reconnaissance est basée sur le fait que ce service répond aux besoins d'un groupe cible vulnérable.

### LOGEMENT SOCIAL EN IRLANDE

En Irlande, le logement social est financé par le gouvernement à travers l'organisme *Housing Finance Agency* - HFA (Agence de financement du logement). Il s'agit d'une institution de crédit créée par le gouvernement dans ce but. Ses directeurs sont nommés par le Ministre de l'environnement, du patrimoine et du gouvernement local, avec le consentement du Ministre responsable des finances. Ses activités sont régies par la loi *Housing Finance Act* (loi relative au financement du logement). Elles consistent en la collecte de fonds sur les marchés de capitaux dans le but de financer le logement social. Afin de faciliter ce travail, les emprunts de la HFA peuvent être sujets à une garantie de la part du Ministre des finances. Jusqu'en 2002, les fonds récoltés étaient transférés aux autorités locales pour les soutenir dans la réalisation de leur devoir statutaire de fournir des logements sociaux. Le gouvernement irlandais a informé la Commission européenne de la législation et du système en vigueur en Irlande et la Commission a estimé que l'aide apportée par l'Etat aux autorités locales en vue de la fourniture de logements sociaux était compatible avec le marché intérieur.

Cependant, en 2002, la législation irlandaise dans ce domaine a été modifiée. Les changements apportés augmentèrent les pouvoirs d'emprunt de l'Agence de financement (HFA) et stipulèrent que l'agence pouvait prêter directement à des organismes de logement non étatiques fournissant des logements sociaux. L'« approbation » doit venir du Ministre de l'environnement et du gouvernement local, selon ce qui est spécifié dans la Loi relative au logement de 2002. L'octroi de financements à des prix modérés de la part de la



HFA est uniquement limité aux devoirs statutaires de ces organismes. Ces organismes de logement non étatiques travaillent sans but lucratif et appliquent les mêmes critères d'éligibilité que les autorités locales. Ils incluent les personnes dont les besoins de logement ont été pris en compte dans les évaluations des autorités locales des besoins, les personnes sans abri et les émigrants de retour au pays et se trouvant dans une situation d'indigence. Bien que ces organismes non étatiques aient été financés auparavant par les autorités locales, un accès direct au financement de l'Agence de financement du logement (HFA) a été perçu comme étant plus approprié en vue d'encourager le renforcement de leurs moyens d'action et de leur permettre de jouer un rôle plus significatif et effectif.

Le gouvernement irlandais craignait que les organismes de prêt ne soulèvent la question de la compatibilité entre les règles de concurrence de l'UE et les pouvoirs accrus de l'Agence de financement du logement (HFA), ainsi que le fait que l'Agence est habilitée à octroyer des prêts à des organismes de logement non étatiques. Il craignait que ces aides ne constituent des « aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » comme mentionné dans l'article 87 du Traité et qu'elles ne soient de ce fait incompatibles avec les règles européennes. En 2004 il demanda à la Commission européenne d'évaluer les nouvelles mesures.

### **AIDES D'ETAT POUR LE LOGEMENT SOCIAL: DÉCISIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

La Commission étudia la situation, examinant aussi bien l'Agence de financement (HFA) et son statut en tant qu'institution spécifique de crédit que la pratique de prêt direct aux organismes de logement non étatiques. Elle opta pour l'évaluation séparée des deux questions, étant donné que les problèmes soulevés étaient différents.

Tout d'abord, la Commission examina les activités de l'Agence de financement du logement (HFA) et conclut que sa seule fonction est de collecter des fonds en faveur du logement social. Donc, tout avantage issu des garanties d'Etat qui sous-tend ses emprunts ne peut pas être utilisé par l'Agence en vue de faire de la concurrence aux banques commerciales et de prêter à des tiers. Pour cette raison, la Commission a estimé que les garanties d'Etat à l'Agence de financement (HFA) ne constituent pas des aides d'Etat déloyales et sont de ce fait compatibles avec le marché intérieur.

La deuxième décision concernant le financement d'organismes de logement non étatiques fut plus compliquée. La Commission estima que le financement préférentiel que ces organismes reçoivent de la part de l'Agence de financement une distorsion de concurrence dans le marché des logements. Les organismes de logement sont de fait des acteurs de ce secteur. Grâce aux financements obtenus de la part de la HFA, ils ont la possibilité de fournir des conditions de logement

moins chères à des clients particuliers et ceci en concurrence avec d'autres acteurs du marché du logement. Ils sont avantagés par rapport aux autres acteurs et la concurrence dans le marché du logement s'en trouve faussée, ce qui provoque en conséquence un impact sur la concurrence dans le secteur de la construction. Pour terminer, étant donné que les marchés immobiliers constituent l'objet d'investissements étrangers conséquents, cela peut même impliquer un impact sur les échanges entre les Etats membres. Pour cette raison, la Commission a conclu que le financement des organismes de logement non étatiques par la HFA constitue une aide d'Etat incompatible avec le marché intérieur.

### **AUTORISATION DES AIDES D'ETAT DESTINÉES À DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC SPÉCIFIQUES – POURQUOI LES AIDES D'ETAT EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL SONT COMPATIBLES AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR**

Toutefois, selon l'article 86 (2) du Traité CE, une telle aide peut être autorisée dans des cas spécifiques. L'article dit que « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».

Le texte de la décision de la Commission indique que certaines conditions doivent être remplies si l'on veut appliquer l'exemption selon la norme précitée :

- tout d'abord, le destinataire doit avoir une obligation de remplir une mission de service public, et cette obligation doit être clairement définie.
- Deuxièmement, le bénéficiaire doit avoir été chargé d'une mission de service public
- Troisièmement, la compensation ne doit pas dépasser la somme nécessaire à couvrir les coûts encourus en remplissant l'obligation de service public
- Quatrièmement, le développement des échanges ne doit pas être affecté allant à l'encontre des intérêts de la Communauté.

### **MISE EN OEUVRE ET DÉFINITION D'UNE OBLIGATION DE SERVICE PUBLIC: LE LOGEMENT SOCIAL**

L'objectif de la politique du logement du gouvernement irlandais, tel que prévu dans les Lois relatives au logement, est d'assurer que les ménages les plus désavantagés socialement puissent avoir accès à une résidence adéquate dans un bon environnement de logement. Ces programmes consistent en le financement général d'hypothèques, l'application d'un système de copropriété, d'un plan de logement abordable ayant pour but de fournir des logements à des prix modérés, un système de subsides à la location et divers sys-



tèmes d'allocations destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Les bénéficiaires de ces mesures sont des ménages défavorisés socialement qui, au vu des circonstances économiques, ne peuvent se permettre d'acheter ou de louer des habitations dans le marché ouvert. Etant donné leur faible solvabilité, ces ménages ne sont généralement pas en mesure d'obtenir un prêt au logement à des taux abordables dans le secteur commercial et compétitif, ce qui doit par ailleurs être prouvé en soumettant lors de la demande les lettres de refus de deux sociétés de prêt hypothécaire. A travers ce système de financement du logement, ils ont la possibilité de s'adresser directement aux municipalités afin d'obtenir un logement à des prix plus modérés.

Eu égard au groupe défavorisé et vulnérable que ce service a pour bénéficiaire, et à la lumière du fait que ces ménages ne seraient pas en mesure d'exiger un service adéquat sur le marché privé, la Commission a reconnu que ces organismes proposent une mission de service public légitime et qu'il est clairement défini par la législation.

### DÉLÉGATION

Selon la législation irlandaise en matière de logement, les municipalités doivent accorder des prêts ou louer et construire des maisons. La section 6 de la Loi sur le logement (dispositions diverses) de 1992 et la section 15 de la Loi sur le logement de 1998 prévoient que l'on confie aux organismes de logement non étatiques la tâche de fournir des logements sociaux en complément à ce que proposent les autorités locales, afin qu'il soient alloués aux ménages défavorisés. A travers cette législation, il est évident que l'Irlande a pris des mesures spécifiques en vue de confier la tâche de mettre en œuvre la politique de logement social aux municipalités ainsi qu'aux organismes de logement non étatiques.

### PROPORTIONNALITÉ DE L'INDEMNITÉ

Les autorités locales irlandaises ont l'obligation de publier leur comptes dans un format indiquant séparément le revenu et les dépenses selon différentes rubriques fonctionnelles. De cette manière, les comptes relatifs au logement social et des autres activités sont conservés, audités et publiés séparément par les autorités locales.

Puisque les organismes de logement non étatiques ne sont pas impliqués dans des activités commerciales, mais que leurs projets tombent sous la catégorie du logement social, la question des comptes séparés n'a pas lieu d'être. Les financements préférentiels accordés par la HFA aux municipalités et aux organismes de logement non étatiques peuvent uniquement être utilisés en vue d'accomplir les obligations de logement social imposées par la législation et dans la mesure du possible pour couvrir les coûts du service de logement social public, étant donné que ces dépenses ne seraient autrement pas recouvrées.

Par conséquent, l'avantage du financement que l'Agence garantit à des prix modérés aux organismes de logement volontaires a pour bénéficiaires directs et exclusifs les ménages défavorisés auxquels ils fournissent des logements.

En outre, dans l'éventualité d'un excédent lié à la disponibilité de logements sociaux (par exemple les loyers des locataires), les autorités locales doivent destiner ce surplus à des objectifs de logement. De même, les organismes de logement non étatiques tels que des organisations à but non lucratif ont pour obligation de prévoir, dans leurs dispositions interdisant la répartition de tout surplus ou bénéfice aux membres et exigeant que les actifs de l'organisme soient destinés exclusivement à ces objectifs.

### DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES AU SEIN DE L'UNION

L'objectif ultime du régime en question est le logement social. Comme indiqué plus haut, la Commission a reconnu le logement social comme étant un élément légitime de politique publique. Puisque que les aides d'Etat au logement social en Irlande sont proportionnelles aux dépenses encourues par les opérateurs, elles ne sont pas susceptibles de fausser la concurrence à un point tel que ce serait contraire aux intérêts de la Communauté.

### CONCLUSION

Par conséquent, la décision finale de la Commission disait que, alors que les garanties d'Etat à la HFA ne constituaient pas des aides d'Etat déloyales, le financement du logement social par le gouvernement irlandais constituait bien, lui, des aides d'Etat – ce qui n'est pas autorisé selon les règles de concurrence en général. Toutefois, les aides d'Etat sont autorisées dans le but de remplir une mission légitime de service public, s'il n'y a pas d'alternatives possibles. La Commission a reconnu que la fourniture de logement social est une de ces missions, à la lumière du groupe vulnérable auquel elle s'adresse – un groupe qui ne serait pas en mesure de disposer d'un logement sur le marché privé.

Il s'agit là du même groupe cible avec lequel travaillent les prestataires de services destinés aux personnes sans domicile. Les personnes sans-abri ne sont pas non plus en mesure de disposer de la plupart des services fondamentaux nécessaires à leur vie sur le marché privé. Il s'agit d'un aspect qui devrait être pris en considération lorsque l'on évalue si les services qui répondent à leurs besoins devraient être soumis à la concurrence. Est-ce que de tels services pourraient fonctionner efficacement dans un marché concurrentiel ? S'il y a un avantage à l'absence de concurrence, est-ce qu'il ne revient pas directement à ces groupes vulnérables ? Ainsi que le démontre cet exemple, il s'agit-là de questions qui doivent être gardées à l'esprit lorsque l'on décide du domaine d'application de la proposition de directive relative aux services et lors de l'évaluation de son impact. ●

Vous pouvez lire l'intégralité de la décision de la Commission ici : [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids/co mp-2004/n089-04.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/co mp-2004/n089-04.pdf)

Irish Council of Social Housing  
<http://www.ics h.ie/>



## Directive européenne sur les Services – une attaque des services publics en Europe

**Opinion de l'EPSU, une fédération européenne de syndicats représentant plus de 190 unions de services publics.** Website: <http://www.epsu.org> email: [epsu@epsu.org](mailto:epsu@epsu.org)

*EPSU est une fédération européenne de syndicats représentant plus de 190 unions de services publics 8 millions de travailleurs dans plus de 33 pays (Union européenne, pays candidats et l'Espace Economique Européen). C'est un membre de l'ETUC. Les principales zones d'activité de l'EPSU sont : les administrations européennes et nationales, les gouvernement (niveau régional et local), les services publics "de base" (électricité, gaz et eau, ordures) et les services sociaux et de santé.*

Peu de temps avant de quitter la Commission européenne, Frits Bolkestein, le Commissaire européen en charge du marché unique jusqu'en novembre 2004, donna à l'Europe et aux Etats membres un cadeau d'adieu qui fit des "éclaboussures" : la proposition de la Commission du 13 janvier 2004 pour une Directive européenne sur les Services au sein du marché unique.

La directive couvre tous les services dans les Etats membres qui sont fournis sur "une base rémunérée". Etant donné que cette définition est large, elle inclue virtuellement tous les services publics qui sont généralement payés d'une manière ou d'une autre. Tous les services de base (comme l'électricité, l'eau, le traitement des ordures) et même la santé et les services sociaux tomberont dans le champ d'application de la directive.

L'objectif de la proposition de directive est de promouvoir la concurrence dans tout le secteur des services dans le Marché Unique européen. Il s'agit de faire en sorte que les entreprises des 25 Etats membres ne soient pas dissuadées d'engager des activités économiques dans d'autres pays européens à cause des règles relatives aux impôts, commerce, contrat, droit de la responsabilité ou droit de l'environnement.

Tout cela signifie qu'il y a une forte pression "vers le bas" sur les standards. Moins le pays a des standards et règles, plus les fournisseurs de services dans ce pays seront libres de faire ce qu'ils aiment. Les pays qui ont des standards élevés seront vus comme des "punisseurs" de leurs fournisseurs de services et une pression sera exercée sur eux afin qu'ils abandonnent ces règles. Les seuls standards qui échapperont à cette pression seront les standards européens. Cependant il y a peu de standards sociaux au niveau européen et nous n'avons pas de loi protégeant les services publics (ou services d'intérêt général selon un jargon européen) des règles de la concurrence européenne.

Ainsi, l'impact de la directive sur les services publics est un réel sujet d'inquiétude. Il y a eu des commentaires récemment de la part de la Commission et de certains gouvernements selon lesquels les services d'intérêt général financés par des fonds publics seraient exclus. Mais cela représenterait-il vraiment un progrès vis à vis du texte de la directive ? Nous ne le pensons pas. Un tel changement signifierait seulement que seuls les services fournis par l'Etat, sans aucune autre considération, sont exclus du champ d'application de la directive. Cela nous laisse dans les limbes d'avoir à distinguer les SGI économiques et les SGI non économiques. Les limites changeantes entre les SGI et les SGEI rendent cette exemption plutôt non convaincante, spécialement en l'absence d'un cadre légal. Les soins de santé par exemple sont un exemple probant d'un service qui ressenti comme non-économique s'est à présent mué en un SGEI.

Nous avons également des inquiétudes concernant les autres domaines des services publics

- **Energie** : la directive sur les services auraient des répercussions dramatiques sur les services relatifs à l'énergie. Les entreprises dans ces secteurs seraient en mesure d'offrir leurs services au secteur de l'énergie sur une large base européenne au regard de la situation juridique prévalant dans leur pays d'origine.
- **L'eau** : les récentes discussions au sein de la Commission suggèrent que des efforts sont fait afin d'établir une distinction dans

l'industrie de l'eau entre les fournisseurs d'eau destinée à la consommation et les autres services relatifs à la fourniture d'eau. En suivant cette approche, la Commission pourrait, par exemple, essayer de libéraliser la construction, la maintenance et la mise en service d'oléoducs, filtres et plans de purification, service de compte et de facturation comme d'autres services dans le secteur de l'eau. A cet égard, des parts substantielles du secteur de l'eau seraient affectées par la directive sur les services.

- **Ramassage des ordures** : ce secteur est un autre exemple de secteur dans lequel les ambiguïtés et les changements dans la définition du secteur pourraient avoir des répercussions majeures : les règles relatives à la collecte d'ordures dans les pays dans lesquels le service est fourni sont exclues de la Directive mais tous les autres domaines de l'industrie de ramassage des ordures, par exemple la collecte, le transport et le tri des ordures, seront inclus dans la Directive. Les municipalités et les régions proches des frontières en particulier, seront en mesure d'inviter des entreprises étrangères de ramassage d'ordures, qui seront seulement nécessaires pour se conformer à l'impôt, le commerce, le droit de l'environnement et de la responsabilité prévalant dans leur pays d'origine, par des procédures d'enchères.

Les syndicats et les autres ont formé une foule nombreuse pour protester le 19 mars contre la Directive. Les inquiétudes concernant la Directive sont davantage écoutées. Cependant, nous ne devons pas être trop confiants !!! Le Conseil européen qui s'est tenu les 21 et 22 mars n'a pas demandé à la Commission de retirer le texte, mais a juste renforcé les différents appels en vue d'un réexamen des aspects les plus controversés.

La Directive est, dans tous les cas, entre les mains du Parlement européen. Le Parlement- pas la Commission ou le Conseil- doit décider ce qu'il convient de faire avec le texte. Dans les prochaines semaines nous aurons deux rapports provenant des principaux Comités traitant de la proposition et le Parlement donnera son avis en juin ou juillet. Les syndicats et la société civile doivent exprimer leurs inquiétudes aux parlementaires européens. Nous devons nous assurer que les services publics, le droit social et le droit du travail ne sont pas affectés de manière drastique par la Directive services. Mais, au même moment une stratégie d'exemption pour les services publics n'est pas suffisante, et ne fournit pas de solution durable. Nous devons développer des principes européens communs qui aillent au-delà du raisonnement sur le marché, des principes relatifs à la solidarité, l'égalité, le développement durable, le partage de risques, la cohésion territoriale. Cela signifie, exercer une pression sur le suivi du livre blanc sur les Services d'intérêt général pour développer un contrepoids-nécessaire. Une approche positive des services publics et des objectifs de politique publics sont plus que jamais nécessaires à un niveau européen.

Il y a des différences entre les Etats membres sur le point de savoir comment ils organisent et payent pour les services publics. Cependant, il existe des principes de solidarité et de sécurité qui surpassent tous les autres. Ainsi les services publics doivent être accessibles aux groupes vulnérables, qui ne seraient pas en mesure de commander de tels services sur un marché ouvert. Nous ne devons pas autoriser les services publics à fonctionner uniquement sur la base des règles du marché. Il n'y a pas de contradiction entre une forte croissance économique et l'établissement de systèmes équitables d'accès aux soins par exemple. Nous devons combiner les deux et continuer à travailler sur les principes de solidarité, universalité et égalité. ●



**Deux actualités doivent être plus particulièrement mentionnées : le livre blanc sur les services d'intérêt général et la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur.**

## Les services d'intérêt général et la directive sur les services

*Les SIGs doivent être sauvegardés au niveau européen afin de garantir les droits de l'individu.*

Par **Carole Saleres**, *Conseillère technique Europe de l'UNIOPSS*

UNIOPSS (Union nationale interfédérale des oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux)<sup>3</sup>

Depuis 1957, l'espace communautaire s'est construit autour d'une dynamique économique visant la réalisation d'un marché unique européen. Cette intégration économique européenne a progressivement percuté des espaces qui étaient jusque là régulés au niveau national.

Ainsi, les associations de solidarité, en tant qu'opérateurs de services ayant une dimension économique<sup>4</sup> ont été conduites à s'inscrire dans le débat européen sur les services d'intérêt général (SIG). Après la libéralisation des SIG dits *de réseau* tels que les télécommunications, l'énergie et la poste, s'est posée la question du statut des SIG sociaux et de l'impact du droit communautaire du marché intérieur et de la concurrence sur ces SIG sociaux.

Les associations de solidarité sont aujourd'hui doublement concernées par le débat européen sur les SIG : en tant qu'opérateurs de services, mais aussi parce qu'elles sont en contact avec des personnes en situation de vulnérabilité dont l'accès aux SIG n'est pas « automatiquement » garanti.

Le cadre juridique communautaire relatif au marché intérieur, au droit de la concurrence et aux services d'intérêt général (SIG) a connu, depuis deux ans, une évolution qui pose question pour l'identité des associations de solidarité et les réponses qu'elles apportent aux besoins sociaux des personnes vulnérables.

Deux actualités doivent être plus particulièrement mentionnées : le livre blanc sur les services d'intérêt général et la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur.

Dans le livre blanc paru courant 2004, la Commission met en exergue la situation spécifique des services d'intérêt général sociaux. Elle s'engage à soumettre une communication sur les services sociaux d'intérêt général courant 2005, dans l'objectif d'accroître la clarté et la sécurité juridiques de cette catégorie de SIG au regard du cadre communautaire. Ce livre blanc est considéré avec intérêt par les associations de solidarité.

En parallèle, la Commission européenne a présenté en janvier 2004 une proposition de directive visant à créer un véritable marché intérieur dans les services à l'horizon 2010.

Cette proposition de directive, qui doit être adoptée d'ici fin 2006, a pour objet de supprimer les obstacles juridiques à la liberté d'établissement des prestataires et à la libre circulation des services au sein du marché unique européen. Elle établit un cadre juridique général applicable, sauf exceptions, à toutes les activités économiques de services. Elle couvre un champ extrêmement large, puisqu'elle concerne tous les services, et en particulier, les services sociaux et de santé.

Or, les considérations qui y prévalent sont liées au seul objectif de réaliser un véritable marché intérieur des services et ne prennent pas en compte les spécificités propres des services sociaux et de santé, ainsi que les enjeux liés à l'élaboration, au sein des Etats membres, d'une politique d'intérêt général en matière sociale et de santé publique.

Le contenu actuel de cette proposition de directive soulève des difficultés et interrogations pour le secteur sanitaire et social et pour les associations de solidarité, parmi lesquelles on peut citer le strict encadrement des régimes nationaux d'autorisation, de planification et de réglementation des activités de services.

Ainsi, en France, l'activité de services sociaux et médico-sociaux est régulée dans le cadre d'une loi<sup>5</sup> qui impose à tout opérateur une autorisation préalable. L'objectif de cette loi est de s'assurer de la qualité du service rendu par l'opérateur et de la sécurité des usagers pris en charge. La question se pose de savoir si ce type de législation sera considéré comme compatible avec les objectifs de la proposition de directive et ne sera pas perçue comme trop contraignante, voire dissuasive à l'implantation d'opérateurs.



Il est nécessaire en second lieu de rappeler les caractéristiques des publics accueillis au sein des services sociaux et médico-sociaux mis en œuvre par les associations. Il paraît en effet difficile de les appréhender, comme le propose la proposition de directive, comme des consommateurs à même d'effectuer un choix rationnel et éclairé dans le cadre d'un système d'offre et de demande sur un marché classique. L'action sociale concerne en effet des personnes en situation de grande fragilité et vulnérabilité. Comment considérer la capacité de choix et d'autonomie exercée par ce type d'usagers ? N'y a-t-il pas des précautions préalables à prendre vis à vis des opérateurs ?

Enfin, l'imprécision de certains énoncés de la directive engendre des incertitudes juridiques prévisibles pour les opérateurs de services.

Le débat autour de la directive a trouvé, depuis quelques mois, un écho dans les médias. Face aux nombreuses réserves exprimées par divers acteurs (associations, syndicats, partis politiques ...) sur le contenu de la directive, la Commission Européenne vient d'annoncer, début février, qu'elle allait la remettre en chantier.

Les associations considèrent que cette remise à plat de la directive est une bonne chose : l'enjeu est de parvenir, à l'échelon européen, à mieux reconnaître (et sécuriser juridiquement) la dimension d'utilité sociale et d'intérêt général des associations de solidarité et à prendre en considération les spécificités des services sociaux et de santé.

La promotion des SIG à l'échelon européen doit viser à garantir une meilleure effectivité des droits individuels des usagers.

En effet, les services d'intérêt général sont à même de permettre un accès aux droits économiques et sociaux fondamentaux de tous les citoyens et en particulier des populations les plus vulnérables, en ce qu'ils sont garants d'une égalité de traitement, d'un service universel, d'une continuité, d'une qualité du service, d'une accessibilité (en terme de coût et d'égal accès de tous sur tout le territoire).

Les associations qui travaillent auprès des personnes en situation de vulnérabilité ou d'exclusion sociale exercent leur vigilance pour que l'effectivité des droits des personnes, et en particulier les plus démunies, soit assurée. En tant qu'acteurs associatifs, elles se situent comme intermédiaires à même d'œuvrer pour le rétablissement de cet accès des plus vulnérables à leurs droits fondamentaux.

Pour ce faire, les associations se fondent sur le principe d'un égal accès de tous aux droits (droit à la protection de la santé garanti par un système universel de protection sociale, droit au logement, droit d'accès aux biens de base ...) et mettent en garde contre des logiques qui ne prendraient en considération que des critères de rentabilité marchande immédiate, ou qui mettraient en concurrence les opérateurs, au risque d'exclure certaines catégories de la population à l'accès à ces services.

---

<sup>1</sup> Dans de nombreux pays membres de l'UE, les associations sont gestionnaires de services d'aide sociale de toutes sortes : services ambulants à domicile, centres d'accueil pour personnes en situation d'exclusion, maisons de retraite pour personnes âgées, établissements ouverts aux personnes handicapées, etc.)

<sup>2</sup> Loi du 2/01/2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

<sup>3</sup> L'Union nationale inter fédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOSS) regroupe, en France, 129 associations nationales intervenant dans le champ sanitaire, social et médico-social ainsi que 22 Unions régionales (Uriopss) regroupant 7200 établissements et services associatifs. ([www.uniopss.asso.fr](http://www.uniopss.asso.fr)).



## La directive services et les services sociaux

By Kathleen Spencer Chapman, *Chargée de politique, Social Platform*

**Comment le projet de directive peut-il être amendé pour reconnaître les caractéristiques spécifiques des services sociaux en Europe ?**

Ce fut la question épineuse au cœur du séminaire au Parlement européen le 5 avril, organisé conjointement par la Plate-forme sociale et le groupe des Verts/ ALE et intitulé " *Les services sociaux, qualité dans les services et la directive services.* " Les membres de la plate-forme sociale comprennent à la fois des organisations et des **fournisseurs** de services sociaux à but non lucratifs, et des organisations représentant les **utilisateurs** de services sociaux, ce qui confère au débat sur la directive services, une tournure particulièrement intéressante. Comme les discussions au sein du Parlement européen battent leur plein, il est primordial de s'assurer que les services sociaux- en particulier pour les utilisateurs- seront pleinement pris en compte dans la future directive.

La question des régimes d'autorisation émergea du séminaire comme question essentielle pour les services sociaux, à côté de d'autres motifs d'inquiétude. Si nous parlons des services pour sans-abri, du logement social, ou des soins, pour prendre juste quelques exemples, le message des MEPs provenant des orateurs du matin était que les systèmes nationaux qui réglementent actuellement les services sociaux sont capitaux pour assurer la qualité des services. Ces réglementations sont particulièrement importantes étant donné qu'une des principales caractéristiques des services sociaux est la vulnérabilité de beaucoup d'utilisateurs qui ne sont pas en position (pour une variété de raisons) de demander des standards de haute qualité. A présent ces systèmes nationaux de réglementations sont menacés par la directive (telle qu'elle est rédigée actuellement).

Le débat a aidé à clarifier un nombre important d'aspects. Les ONG du secteur social ne sont pas contre la concurrence ; en fait, elles y sont habituées et ont déjà dû être en compétition avec d'autres fournisseurs de services sur une base journalière (quoique fournisseurs non lucratifs de services à l'origine). La question n'est donc pas de savoir si la concurrence s'oppose à la non-concurrence, mais plutôt de savoir si la réglementation est opposée à la non-réglementation. Cela ne signifie pas non plus que les ONG souhaitent protéger le statut-quo qui existe actuellement au regard de ces réglementations - ces réglementations peuvent être parfois très lourdes pour les fournisseurs de services- mais plutôt qu'elles défendent une notion d'intérêt général, et l'aptitude des autorités publiques à garantir des services sociaux de haute qualité, dans l'intérêt général.

La partie difficile a été d'essayer de tirer des conclusions pratiques de cette approche claire des problèmes. La plupart des orateurs dont Pierre Jonckheer du groupe des Verts/ALE étaient clairement en faveur d'une approche sectorielle plutôt qu'en faveur d'une directive horizontale couvrant tous les secteurs sous un même "manteau". Mr Jonckheer s'est fait l'écho des vues de beaucoup de participants quand il protesta contre les postulats basiques de la directive- comme l'idée qu'une concurrence accrue entraînerait automatiquement une augmentation de l'emploi et de la croissance-. Les contributions du matin ont également souligné le fait que pour les services sociaux, la directive accroîtrait davantage la pile de bureaucratie et de paperasserie, plutôt que de la réduire.

L'absence de la Commission européenne, malgré un nombre important d'invitations, a été notable. Les participants ont exprimé leur frustration devant le manque de réponse claire de la Commission sur un large éventail de questions différentes, et sur le fait que le parlement soit dans une position dans laquelle il doit amender un texte sur lequel il n'y a pas de consensus général. Cependant, comme la Commission n'a pas accepté de retirer la directive de l'ordre du jour (ils ont gagné une victoire tactique jusqu'à maintenant), tous exprimèrent leur désir d'adopter une approche plus pragmatique.

Une option discutée fut d'exclure les services sociaux et de santé. Bien qu'il y ait eu un large accord sur le fait qu'ils ne seraient probablement pas couverts, (de manière notable par Othmar Karas du groupe PPE), Heide Rühle du groupe des Verts/ALE notait que l'idée d'une directive pleine d'exceptions- ou de trous- n'est pas idéale. Anne Van Lancker, Rapporteur PSE pour la DG Emploi et Affaires sociales, a préconisé l'exclusion de tous les Services d'Intérêt général (SIGs), arguant du fait que peut être un jour un marché dans les SIGs serait désirable mais que nous n'étions pas encore prêt pour ça ! Evelynne Gebhardt, Rapporteur Général, a exprimé son soutien clair en faveur de l'harmonisation vue comme une alternative au principe du pays d'origine ou de la reconnaissance mutuelle, et a informé le séminaire que son rapport prochain proposerait de laisser le principe du pays d'origine mais dans une forme modifiée. Carola Fischbach-Pyttel de l'Union des Services Publics Européens emporta le débat à un autre niveau, suggérant qu'une définition juridique du principe de solidarité était requise à un niveau européen afin de contrebalancer la prédominance actuelle de l'idéologie du marché intérieur.

Le séminaire apporta une contribution nécessaire aux réflexions et bien qu'aucune réponse claire ne fut apportée ce matin, il a vraisemblablement aidé les décideurs publics à se rapprocher de leur but. Il a permis de clarifier quelles étaient les principales questions qui devaient être posées, et a fourni des directions pour les discussions à venir et une analyse conjointe du Parlement européenne et de la Plate-forme sociale.

Un rapport du séminaire sera bientôt disponible sur le site web de la Plate-forme Sociale <http://www.socialplatform.org>