



Déclaration politique de la FEANTSA

Le projet de Directive sur les Services : Qualité des services pour les sans-abri menacés

- INTRODUCTION

En janvier 2004 la Commission européenne a présenté une proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur. Cette proposition a pour objectif d'établir un cadre juridique visant à éliminer les barrières à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la liberté de circulation des services entre les Etats Membres. La proposition concerne tous les services qui correspondent a des activités de nature économique.

La FEANTSA a d'importantes réserves quant à l'impact qu'aurait cette approche horizontale de ce projet de directive, qui ne tient pas clairement compte des spécificités du secteur associatif (sans but lucratif), qui est un important fournisseur de services sociaux. Nous craignons que le projet de directive complique l'établissement et/ou le maintien de standards de qualité adéquats et menace la protection des personnes sans-abri qui sont des utilisateurs de ces services.

Les personnes sans-abri, principalement à cause de leur dépendance financière, occupent des positions précaires en tant qu'utilisateurs de services pour sans-abri. D'autres facteurs, tels que le sentiment de honte vis-à-vis de leurs situations, ainsi que leur capacité réduite à évaluer leurs besoins et mieux les aménager en fonction de leurs priorités, peuvent davantage précariser leur position. Contrairement aux autres utilisateurs ou consommateurs, les personnes sans-abri ne sont pas capables de revendiquer des services de haute qualité. De nombreux exemples à travers l'Europe illustrent les conséquences de leur condition

vulnérable en tant qu'utilisateurs. Dans plusieurs Etats membres les sans-abri vivent dans de grands foyers d'accueil et d'hébergement qui ne peuvent assurer un quelconque confort élémentaire ou un respect de leur vie privée. Le fait que certaines personnes préfèrent vivre dans la rue plutôt qu'accéder à ces services de mauvaise qualité illustre bien leur situation. La qualité des services aux sans-abri ne peut être assurée que par des lois et réglementations qui imposeraient des standards adéquats et des normes aux prestataires de services. La condition de l'autorisation publique (par exemple licence, permis...) pour la prestation de service s'avère être une manière efficace de contrôler et de s'assurer de la qualité de services prestés.

- **ETENDUE DE LA DIRECTIVE**

Nous considérons que l'étendue de la directive, qui est un des problèmes centraux du projet de directive et un des plus débattu, n'est pas formulée de manière assez précise.

Le critère sur la nature économique qu'utilise la Commission pour déterminer quels services sont concernés par le champ d'application est ambigu et manque de précision, ce qui par conséquent crée une incertitude légale. Nous aimerions que la commission inclue dans le texte du projet de directive une liste exhaustive des services exclus du champ de la directive.

Le projet de directive est trop étendu et ne tient pas compte du caractère spécifique, du mode de travail et des objectifs du secteur associatif sans but lucratif oeuvrant dans l'action sociale. Nous sommes d'avis que la diversité des services démontre clairement le besoin et la nécessité d'adopter une approche sectorielle.

A cet égard nous nous référons à la position de la Commission européenne sur les avantages et désavantages d'un cadre légal unique européen pour la mise en place des Services d'Intérêts Généraux (SIG). La Commission a estimé que les SGI, qui comprennent un ensemble important de services sociaux, sont trop divers pour être regroupés dans un cadre unique. Le même argument devrait être applicable ici au projet de directive sur les services. La Commission estime, cependant, qu'une approche horizontale est nécessaire, étant donné les caractéristiques communes

des obstacles identifiés par le rapport européen sur 'l'état du marché intérieur des services' (juillet 2002) Mais ce rapport est essentiellement consacré aux services commerciaux, pour lesquels s'applique probablement l'argument de la Commission. Bien qu'au sein du secteur social coexistent des services commerciaux et des services sans but lucratif, les services destinés aux consommateurs très vulnérables ne devraient pas, "en tant que règle" être ouverts aux prestataires de services commerciaux.

- **DES CONCEPTS FLOUS**

La FEANTSA considère qu'il est nécessaire d'élaborer une plus grande clarification et procéder à une définition des termes tels que 'établissement' en ce qui concerne les prestataires de services. On ne sait pas encore précisément sous quelles conditions les services temporaires peuvent être fournis, alors que les règles proposées dans le projet de directive sont bien plus radicales.

Le concept de 'raison impérieuse d'intérêt général', une condition que les Etats membres doivent respecter quand ils mettent en place et développent des régimes d'autorisations, demeurent indéfinis. Chaque critère de sélection inclus dans un régime d'autorisations doit être 'd'intérêt général'. Cette question nous interpelle sérieusement, car une telle condition stricte pourrait empêcher les autorités publiques d'introduire des conditions pour s'assurer de la qualité et de l'accessibilité des services. Le terme vague d' « intérêt général » pourrait engendrer des abus consistant à encourager une concurrence axée sur les prix au lieu d'une concurrence axée sur la qualité des services. Les critères de qualité pourraient très facilement être considérés comme injustifiés et ne pas être considérés comme "raison impérieuse d'intérêt public."

Nous soutenons l'inclusion de l'énumération 27b proposée par le Conseil, qui stipule que les objectifs de la santé publique et de la politique sociale représentent des raisons impérieuses d'intérêt général, ce qui pourrait justifier la mise en place de régimes d'autorisation dans ces domaines.

- **ETABLISSEMENT DES FOURNISSEURS DE SERVICES**

Selon le projet de directive, une seule autorisation permet à un prestataire de fournir ses services dans l'ensemble du territoire national. Une telle règle ne tient

pas compte de la structure fédérale de certains des Etats membres, tels que l'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche, le Royaume-Uni et la Belgique, où le pouvoir de légiférer, dans certains domaines couverts par le projet de directive, a été décentralisé au niveau régional.

- o LES PROCESSUS D'AUTORISATION

L'article 10 du projet de directive énonce que les critères utilisés dans l'octroi ou le refus d'une autorisation ne peuvent être discriminatoires. Nous estimons que le texte devrait spécifier l'étendue de cet article en matière d'anti-discrimination. Est-ce que les motifs de discrimination se limitent à la nationalité ou à la localité du prestataire de service, ou comprennent-ils également d'autres motifs, comme par exemple ceux établis par l'article 13 du Traité d'Amsterdam ou par le projet de traité constitutionnel de l'UE ? Dans ce dernier cas une analyse de l'impact devrait être effectuée.

Le projet de directive interdit explicitement toute discrimination basée directement ou indirectement sur la nationalité ou la localisation des bureaux qui ont été enregistrés. Au regard de cette situation, nous voudrions insister sur le fait que le sans abris est principalement un problème local pour lequel des solutions locales sont souvent requises. Le travail en réseau entre les prestataires de services au niveau local garantit souvent la qualité et l'efficacité des services. Nous craignons que la clause de discrimination pourrait ici représenter une complication la procédure d'octroi des autorisations à des organisations établies localement.

La FEANTSA ne connaît à ce jour que quelques rares exemples de prestations transnationales de services dans le domaine des sans-abri. Nous sommes d'avis que le projet de directive sur les services pourrait effectivement encourager les organisations à fournir des services aux sans-abri dans d'autres pays européens, et nous avons peur que le projet de directive ne parvienne à véritablement empêcher que cela ait un impact négatif sur la qualité des services offerts aux personnes sans-abri.

Nous craignons que la Commission européenne n'ait ni l'expertise ni la capacité de juger de la légalité de ces nouvelles exigences pour l'établissement des prestataires de service ainsi que l'article 15.6 le stipule. Qui plus est, nous pensons que cette lourde responsabilité de la Commission est un véritable problème, car le

projet de directive laisse "libre champ" à la Commission d'interpréter les nombreux concepts essentiels. Nous doutons que la DG Marché intérieur, qui a un mandat spécifique et relativement précis, aura la responsabilité d'analyser la légalité des régimes d'autorisations.

Nous sommes également d'avis que les lourdeurs administratives nécessaires pour définir et modifier les procédures d'autorisations pourraient dissuader les autorités publiques de davantage renforcer la protection des utilisateurs vulnérables des services (qui sont compris dans le champ d'application de la directive.)

- DES CONDITIONS SOUMISES A L'EVALUATION

Nous sommes concernés par la longue liste d'exigences qui doivent être évaluées au cas par cas. Spécialement parce que certaines de ces exigences se rapportent directement à l'accessibilité et à la qualité des services.

Les états devraient, selon le projet de directive, justifier de la nécessité de fixer un nombre minimum d'employés pour une prestation d'un service donnée. Nous aimerions ici souligner que les prestations de services pour sans-abri demandent beaucoup de travail et que la qualité des services dépend directement du nombre des employés. Ainsi pour les services dans ce domaine une telle condition limitant le nombre d'employés n'aurait aucun sens.

Le même argument s'applique à la condition d'un prix maximum pour la prestation d'un service. A côté de la qualité, l'accessibilité des services est un élément important pour les services destinés aux sans-abri. Il est évident que l'accès à un service dépend en grande partie du coût du service. Dans plusieurs pays, les services aux sans-abri sont fournis gratuitement, ou la législation ne définit pas une somme maximale pour le client. Modifier une telle règle pourrait avoir un effet dramatique sur la nature et l'étendue de la situation des sans-abri.

- **LA LIBRE CIRCULATION DES SERVICES: LE PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE**

La FEANTSA estime que la Commission n'a pas assez pris en compte la spécificité de certains services et ne tient visiblement pas compte de l'impact négatif possible de ses propositions sur la qualité des prestations des services pour les sans-abri et autres utilisateurs vulnérables.

Bien que nous soyons conscients que la plupart des services destinés aux sans-abri seront concernés par les règles de ce projet de directive (en ce qui concerne l'établissement des prestataires de services et les régimes d'autorisations qui en découlent) nous craignons que certains services essentiels aux sans-abri puissent être considérés comme services temporaires pour lesquels s'applique le principe du pays d'origine.

Nous craignons que le projet de directive donne une occasion aux pouvoirs publics de trouver des organisations qui fourniraient des services inadéquats décourageant les sans-abri de rester et trouver de l'aide sur un territoire de la collectivité locale en question.

D'autres autorités pourraient être tentées de chercher des services temporaires au-delà des frontières seulement pour des raisons de coûts. Ces services pourraient ne pas exister dans leurs pays à cause de l'existence de certaines réglementations contraignantes, qui existent souvent grâce au travail acharné du secteur volontaire pour sans-abri.. Nous pensons qu'en général les services moins coûteux sont souvent moins efficaces, de moins bonne qualité, et s'adressent à qu'en dernier lieu aux personnes les plus "problématiques". Comme nous l'avons soutenu auparavant, les personnes sans-abri ne sont souvent pas en position de se plaindre de la qualité des services, et encore moins d'être entendues.

A cause du principe de pays d'origine, les Etats membres pourraient être découragés de défendre et développer davantage les services essentiels pour les personnes sans-abri. Ce principe stipule clairement que le critère relatif à la qualité et au contenu du service, ainsi que la responsabilité et l'attitude des prestataires de services sont définis dans le pays d'origine.

Le pays d'origine serait alors responsable de s'assurer de la qualité du service temporaire fourni dans un autre pays. Nous sommes curieux de savoir si dans ces cas-là les autorités publiques auront un quelconque intérêt à superviser des services qui ne sont pas destinés aux citoyens de leur pays. Nous craignons que cela mène à des mesures publiques soutenant pour des raisons économiques et d'emploi la prestation de services transfrontaliers. Le danger ici est de voir que la qualité des services temporaires ne serait plus de l'ordre des préoccupations des autorités, puisqu' assurer une qualité de service supérieure nécessiterait des coûts plus

élevés et donc serait moins intéressant du point de vue économique. Dans une telle situation, la qualité ne pourrait être exigée que par les utilisateurs des services, ce qui est rarement le cas quand il s'agit des personnes sans-abri.

Il existe un risque que le projet de directive promeuve une concurrence entre les contractants de services temporaires axée sur les prix, ce qui peut être une source de pression sur les états membres afin qu'ils réduisent les conditions statutaires de normes de qualités, et cela peut engendrer certaines conséquences sévères sur les utilisateurs des services.

Nous souhaiterions ainsi des régulations nationales qui assureraient une qualité et accessibilité des services, lesquelles seraient applicables également aux services temporaires transfrontaliers, afin d'éviter une concurrence déloyale entre des prestataires de services établis dans des pays différents.

- **CONFORMITE AVEC DES PRINCIPES COMMUNAUTAIRES EUROPEENS**
 - PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Les multiples activités concernées par le projet de directive, ainsi que les mesures conséquentes qui visent à éliminer les obstacles aux activités de services transfrontaliers, soulèvent de sérieuses réserves quant au respect du principe de subsidiarité, qui selon l'article 5 du Traité, est un des principes fondamentaux de toutes les actions communautaires, dans tous les domaines qui ne relèvent pas de la compétence de l'UE.

- PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE

Selon l'article 5, paragraphe 3 du Traité, l'action de la Communauté ne devrait pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité de la CE (principe de proportionnalité). Les mesures énoncées dans le projet de directive auront définitivement des effets significatifs sur les réglementations nationales relatives à l'établissement et à la fourniture de services. Certaines de ces mesures, en particulier si nous considérons leur effet sur la fourniture de services pour sans abri, ne satisfont pas aux tests de proportionnalité..

- **MOMENT PROPICE ?**

Finalement nous considérons que ce projet de directive ne tombe pas pendant une période adéquate. Une directive d'une telle ampleur nécessite une confiance mutuelle entre les Etats membres, il est donc prévisible qu'elle rencontrera beaucoup de réticences au lendemain du plus important élargissement de l'UE. Plusieurs initiatives relatives aux SIG et aux services sociaux d'intérêts généraux sont actuellement en discussion, et il n'est pas possible de savoir aujourd'hui comment ces initiatives pourraient être rattachées au projet de directive.

- **CONCLUSION**

La FEANTSA pense que le projet de directive n'a pas réussi à prendre correctement en compte la nature spécifique, la manière de travailler et les buts du secteur bénévole des services sociaux. Donc nous demandons à la Commission d'inclure une liste exhaustive des services qui sont exclus de son champ d'application. Nous aimerions que cette liste fasse une mention explicite des services destinés aux sans abris.

Nous recommandons à la Commission d'effectuer un travail méticuleux d'évaluation de l'impact que le projet de directive pourrait avoir, en particulier en ce qui concerne la qualité et l'accessibilité des services dans des domaines où la directive pourraient avoir des effets négatifs sur les utilisateurs de ces services.

La Commission devrait se pencher sur les services sociaux des organisations non-lucratives destinées aux personnes les plus vulnérables. Dans cette perspective la FEANTSA serait disponible pour contribuer à ce travail, dans un esprit ouvert et sans idées préconçues.