PARLEMENT EUROPÉEN 2009 - 2014

Commission de l'emploi et des affaires sociales

2009/2222(INI)

23.1.2010

PROJET DE RAPPORT

concernant l'avenir des services sociaux d'intérêt général
(2009/2222(INI))

Commission de l'emploi et des affaires sociales

Rapporteur: Proinsias De Rossa

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 11

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'avenir des services sociaux d'intérêt général
(2009/2222(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 2 et 3, paragraphe 2, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 9, 14, 106, 151, 153, paragraphe 1, alinéas j et k, 159, 160 et 161 et son protocole 26;

– vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 36[1];

– vu le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route[2];

– vu la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, et notamment son article 1, paragraphe 3[3];

– vu la décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010)[4];

– vu la communication de la Commission intitulée «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne» (COM (2006) 177 final), et le document de travail des services de la Commission sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne (SEC(2006)0516);

– vu la communication de la Commission intitulée «Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen» (COM(2007)0725);

– vu les documents de travail des services de la Commission intitulés «Questions fréquemment posées relatives à la décision de la Commission du 28 novembre 2005 sur l'application de l'article 86, paragraphe 2, du Traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général, et de l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public» (SEC(2007)1516) et «Questions-réponses sur l'application des règles "marchés publics" aux services sociaux d'intérêt général» (SEC(2007)1514);

---

[1] JO C 303 du 14.12.2007, p. 1.
[2] JO L 315 du 3.12.2007.
[3] JO L 376 du 27.12.2006, p. 36 à 68.
[4] JO L 298 du 7.11.2008, p. 20 à 29.

– vu la communication de la Commission intitulée «Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» (COM(2010)2020) et sa résolution du 16 juin 2010 relative à cette communication[1];

– vu les premier et deuxième «rapports bisannuels sur les services sociaux d'intérêt général» de la Commission (SEC(2008)2179 et SEC(2010)1284)[2];

– vu la communication de la Commission intitulée «Vers un Acte pour le Marché unique: pour une économie sociale de marché hautement compétitive» (COM(2010)0608);

– vu la communication de la Commission intitulée «Vers une amélioration du fonctionnement du marché unique des services – Tirer pleinement profit des résultats du processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive «Services»» (COM(2011)0020) et le document de travail des services de la Commission sur le processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive «Services» (SEC(2011)0102);

– vu la communication de la Commission intitulée «Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise» (COM(2011) 0011 final);

– vu la déclaration du commissaire Andor sur les dispositions sociales du traité de Lisbonne[3];

– vu le rapport Monti du 9 mai 2010 intitulé «Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes»[4];

– vu le «rapport sur l'application de règles communautaires aux services sociaux d'intérêt général» rédigé par le comité de la protection sociale en 2008[5];

– vu le rapport intitulé «Un cadre européen volontaire pour la qualité des services sociaux», rédigé par le comité de la protection sociale en 2010[6];

– vu le «rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010», rédigé par le comité de la protection sociale en 2010[7];

– vu les conclusions et recommandations des forums sur les services sociaux d'intérêt général organisés à Lisbonne en septembre 2007, à Paris en octobre 2008 et à Bruxelles en octobre 2010[8];

---

[1] Textes adoptés, P7_TA-PROV(2010)0223.
[2] Document de travail des services de la Commission COM(2008)0418 – rapport bisannuel sur les services sociaux d'intérêt général.
[3] Débats de la séance plénière du mercredi 6 octobre 2010 à Bruxelles, point 13, dispositions sociales du traité de Lisbonne (débat), déclaration de László Andor, commissaire.
[4] Rapport de Mario Monti au président de la Commission européenne, le 9 mai 2010.
[5] Conseil de l'UE, 16062/08, ADD1, le 20 novembre 2008.
[6] SPC/2010/10/8 final.
[7] Conseil de l'UE, 6500/10, le 15 février 2010.
[8] 1er forum sur les services sociaux d'intérêt général, le 17 septembre 2007 à Lisbonne, sous présidence portugaise;

– vu les conclusions des réunions du Conseil EPSCO des 16 et 17 décembre 2008, des 8 et 9 juin 2009 et des 6 et 7 décembre 2010[1];

– vu les arrêts suivants rendus par la Cour de justice de l'Union européenne:
  - le 19 avril 2007 dans l'affaire C-295/05 *Tragsa*;
  - le 18 décembre 2007 dans l'affaire C-532/03 *Commission / Irlande* (services d'urgence en Irlande);
  - le 13 novembre 2008 dans l'affaire C-324/07 *Coditel Brabant*;
  - le 9 juin 2009 dans l'affaire C-480/06 *Commission / Allemagne* (Stadtwerke Hamburg),
  - le 10 septembre 2009 dans l'affaire C-206/08 *Eurawasser*;
  - le 9 octobre 2009 dans l'affaire C-573/07 *Sea s.r.l.*;
  - le 15 octobre 2009 dans l'affaire C-196/08 *Acoset*;
  - le 15 octobre 2009 dans l'affaire C-275/08 *Commission / Allemagne* (Datenzentrale Baden-Württemberg);
  - le 25 mars 2010 dans l'affaire C-451/08 *Helmut Müller;*

– vu l'avis du Comité des régions du 6 décembre 2006 concernant la communication de la Commission intitulée «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne»[2];

– vu sa résolution du 6 septembre 2006 sur un modèle social européen pour l'avenir[3];

– vu sa résolution du 27 septembre 2006 sur le livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général[4];

– vu sa résolution du 14 mars 2007 sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne[5];

– vu sa résolution du 9 octobre 2008 sur la promotion de l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté, y compris celle des enfants, au sein de l'Union européenne[6];

– vu sa résolution du 19 février 2009 sur l'économie sociale[7];

2e forum sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), les 28 et 29 octobre 2008, sous présidence française;
3e forum sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), les 26 et 27 octobre à Bruxelles, sous présidence belge.

[1] Conseil de l'UE, communiqué de presse (presse 358), 2916e réunion du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs», Bruxelles, les 16 et 17 décembre 2008.
Conseil de l'UE, communiqué de presse 9721/2/09 REV 2 (presse 124), 2947e réunion du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs», Luxembourg, les 8 et 9 juin 2009.
Conseil de l'UE, communiqué de presse 17323/1/10 REV (presse 331PR CO 43), 3053e réunion du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs», Bruxelles, les 6 et 7 décembre 2010, services sociaux d'intérêt général, p. 18.

[2] Avis CdR 181/2006 fin sur COM(2006)0177.

[3] Textes adoptés, P6_TA(2006)0340.

[4] Textes adoptés, T6 -0380/2006.

[5] Textes adoptés, P6_TA(2007)0070.

[6] Textes adoptés, P6_TA(2008)0467.

[7] Textes adoptés, P6_TA(2009)0062.

– vu sa résolution du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail[1];

– vu sa résolution du 18 mai 2010 sur l'évolution de la passation de marchés publics[2];

– vu les résultats des enquêtes Eurofound sur la qualité de vie de 2003 et 2007[3];

– vu l'article 48 de son règlement;

– vu le rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales et les avis de la commission des affaires économiques et monétaires, de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, de la commission du développement régional et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A7-0000/2011);

A. considérant que les Traités disposent que l'objectif des États membres consistant à améliorer sans cesse les conditions de vie et de travail et le but de l'Union visant à améliorer le bien-être de ses peuples doivent être atteints grâce au développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée, à une économie sociale de marché hautement compétitive, tendant au plein emploi et au progrès social, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, à la promotion de la justice et de la protection sociales, à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la solidarité entre les générations et à la protection des droits de l'enfant;

B. considérant que l'article 14 et le protocole 26 du TFUE abordent explicitement les services d'intérêt général (SIG), qui incluent les services sociaux d'intérêt général (SSIG), à vocation économique ou non, et considérant que ces dispositions confirment le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général (SIEG), et que les traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général (SINEG);

C. considérant que la fourniture de SSIG universellement disponibles, de qualité, accessibles et abordables peut dès lors être considérée comme un pilier essentiel du modèle social européen et comme la base d'une bonne qualité de vie et de la réalisation des objectifs économiques de l'UE;

D. considérant que les articles 4, paragraphe 2, et 5, paragraphe 3, du TUE traitent de la subsidiarité au niveau local, reconnaissent formellement l'autonomie régionale et locale et y accordent un rôle plus important;

1. estime que les SSIG et leurs utilisateurs présentent certaines caractéristiques spécifiques en plus de celles qu'ils partagent avec les SIG, puisque les SSIG englobent, en plus des

[1] Textes adoptés, P6_TA(2009)0371.
[2] Textes adoptés, P7_TA-PROV(2010)0173.
[3] http://www.eurofound.europa.eu/surveys/eqls/2007/index.htm.

services de soins de santé, des services universellement disponibles aussi bien légaux que complémentaires, prestés directement à la personne, qui jouent un rôle de prévention, d'inclusion et de cohésion sociales et qui rendent les droits sociaux fondamentaux davantage tangibles;

2. souligne que l'accès aux SSIG doit être universel et indépendant des richesses ou des revenus, et qu'il ne doit pas être réservé aux utilisateurs vulnérables uniquement;

3. soutient la recommandation formulée dans le rapport Monti, selon laquelle l'internet à large bande et les services bancaires doivent devenir de nouveaux services universels, reconnus dans la législation européenne;

4. souligne que les SSIG apportent une contribution économique majeure en termes d'emploi, d'activité économique et de pouvoir d'achat (le deuxième rapport bisannuel de la Commission indique que le secteur de la santé et des services sociaux représente 5 % des performances économiques et emploie 21,4 millions de personnes) et que les PME dépendent particulièrement de la prestation de SSIG de qualité;

5. souligne que les pouvoirs locaux jouent un rôle fondamental dans la définition, le financement, la fourniture et l'attribution des SSIG: on estime que le secteur des pouvoirs locaux et régionaux contribue au PIB de l'UE-27 à hauteur de 15,9 % (12,9 % pour les seuls pouvoirs locaux), et que ses dépenses en matière de protection sociale représentent 3 % du PIB (soit 378,1 milliards d'euros);

6. souligne que le but premier des SSIG consiste à atteindre des objectifs de politique sociale et à rendre tangibles les droits sociaux des personnes et des groupes, et que les SSIG font souvent partie intégrante des régimes de sécurité sociale; souligne que les enquêtes Eurofound sur la qualité de vie[1] ont révélé que l'une des façons les plus importantes d'améliorer la qualité de vie des citoyens, d'assurer leur pleine inclusion dans la société et de garantir la cohésion sociale et territoriale est de fournir et de développer des SIG, y compris des SSIG;

7. considère que l'expérience a démontré que l'objectif de maximisation des profits poursuivi par les prestataires commerciaux de SSIG va à l'encontre des principes et des objectifs des SSIG;

8. souligne que les pouvoirs nationaux et locaux qui s'emploient à fournir ou à prescrire des SSIG doivent pouvoir asseoir leurs services et leurs dépenses sur une base juridique claire, et que si le service d'information et de clarification développé par la Commission est essentiel, il n'est pas suffisant et ne protège pas les prestataires de SSIG contre les recours juridiques;

9. estime qu'il n'est ni efficace ni acceptable d'un point de vue démocratique que la Cour de justice de l'Union européenne soit toujours amenée à se prononcer sur des questions qui mériteraient d'être clarifiées dans la législation;

---

[1] Eurofound – enquêtes sur la qualité de vie
http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef09108.htm.

10. souligne que les SSIG constituent un investissement indispensable pour l'avenir de l'Europe et qu'ils sont gravement compromis par les crises économique et bancaire et les programmes d'austérité mis en place par les gouvernements, qui accentuent encore la demande des citoyens pour ces services;

11. considère que le principe de solidarité et la consolidation de l'Union européenne exigent que nous remédions à l'accentuation du chômage et de la pauvreté sous l'effet de la crise en augmentant considérablement le budget de l'UE, en renforçant les fonds structurels, et notamment le Fonds social européen, et en créant une nouvelle agence européenne de la dette;

12. estime que la prestation de SSIG de qualité requière des gouvernements des États membres qu'ils consacrent aux SSIG un cadre financier qui garantisse la continuité des services et un financement stable, de même qu'une formation, des conditions de travail et des revenus décents pour les prestataires de services;

13. estime que pour maintenir la qualité des SSIG prestés, les États membres doivent mettre en place de nouvelles sources de financement, telles qu'une taxe sur les transactions financières;

14. estime qu'il est largement reconnu au niveau européen que les SSIG sont essentiels pour le bien-être de nos peuples et pour l'efficacité de l'économie mais qu'aucun accord n'a été conclu au sein de la Commission et du Conseil ou entre ces deux institutions concernant la mise en œuvre de mesures pratiques pour surmonter les obstacles identifiés quant à la prestation et au développement des SSIG;

15. souligne que les États membres et les pouvoirs locaux doivent être libres de décider du mode de financement et de prestation des SSIG, de manière directe ou autre, en utilisant tous les instruments disponibles de manière à s'assurer que les objectifs sociaux de l'Union ne sont pas affaiblis par les règles du marché unique, tout en soutenant un environnement qui encourage la qualité, l'accessibilité et l'efficacité dans la prestation des services;

16. demande que la législation européenne permette aux mutualités, aux associations et aux fondations de fonctionner à l'échelle transnationale;

17. appelle à clarifier les principes fondamentaux du contrôle des aides d'État et à réviser les critères de calcul de la compensation des obligations de service public;

18. appelle à élargir le paquet Monti-Kroes adopté en 2005 à la suite de l'affaire Altmark en vue de simplifier les règles, d'assouplir leur application et d'étendre les dérogations; appelle à relever le seuil de minimis à au moins 500 000 EUR sur une période de trois ans;

19. appelle à revoir les critères de classification des SSIG économiques et non économiques dans le cadre de l'actuelle législation européenne;

20. souligne que les règles en matière de marchés publics doivent être simplifiées et assouplies pour que les obligations de service public puissent être remplies;

21. appelle la Commission à reconnaître formellement d'autres modalités de sélection des prestataires, comme les méthodes en interne («in-house») et de «concessions de services», et à accorder de manière explicite une valeur égale à toutes les options pour l'attribution des contrats et le financement dans le domaine des SSIG; appelle à étendre la méthode «in-house» aux prestataires de services qui répondent à des critères d'intérêt général spécifiques;

22. est favorable à l'insertion normative d'une option «in-house» pratique dans les appels d'offres relatifs aux SSIG, à l'instar de la version révisée du règlement n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, par laquelle toute autorité locale compétente pourrait décider de fournir elle-même les services ou d'attribuer des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente exercerait un contrôle similaire à celui qu'elle exerce sur son propre département;

23. est convaincu que les pouvoirs locaux doivent être associés à un processus ascendant continu de remaniement des règles en matière de marchés publics pour éviter les divergences entre les règles et les modes d'organisation sur le terrain;

24. appelle à redéfinir le concept d'«offre économiquement la plus avantageuse» pour que les contrats et sous contrats de marchés publics intègrent obligatoirement des critères sociaux et de qualité pour la prestation des SSIG, au niveau local et national;

25. souligne que les problèmes identifiés par les prestataires de SSIG nécessitent des solutions rapides;

26. demande un programme de réforme visant à intégrer l'adaptation et la clarification législatives au niveau européen, en vue d'appuyer les caractéristiques spécifiques des SSIG;

27. considère que le comité de la protection sociale a apporté une contribution importante à la compréhension et à la consolidation du rôle des SSIG, mais qu'il n'est pas suffisamment représentatif ou transparent pour être le moteur d'un programme de réforme;

28. propose d'établir une taskforce plurilatérale de haut niveau, pour un mandat de deux ans au début, qui soit ouverte, flexible et transparente, en vue de poursuivre la mise en œuvre des initiatives politiques identifiées dans ce rapport et dans les recommandations du troisième forum, dans le deuxième rapport bisannuel de la Commission et dans les rapports du CPS, ainsi que de toute autre proposition pertinente, en vue également d'initier une totale révision des règles ayant une influence sur les SSIG, notamment celles qui concernent les aides d'État et les marchés publics, et en vue d'évaluer comment elles doivent être redessinées pour respecter et soutenir les responsabilités des États membres dans la définition et la prestation des SSIG, en tenant compte de l'actuel processus de révision des règles par la Commission;

29. estime que dans le cadre de son mandat, la taskforce proposée devrait également se pencher sur des innovations telles qu'un centre européen de documentation sur les SSIG, un registre des SSIG par État membre, un programme pilote sur les soins aux personnes

âgées, et des programmes d'action fondés sur le cadre européen volontaire de qualité (CVQ);

30. appelle à l'organisation d'un quatrième forum européen sur les SSIG par la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement, pour donner suite à l'initiative du rapport Ferreira de 2007, pour évaluer les progrès réalisés vis-à-vis de la réforme et pour permettre à la taskforce de présenter un rapport d'étape, en en assurant la continuité, la direction et le contenu;

31. demande que la taskforce soit présidée par la DG Affaires sociales de la Commission, qu'elle compte parmi ses membres des représentants de la DG Concurrence, de la DG Marché unique, de la DG Environnement et de la DG Sanco, du Conseil européen des affaires sociales (EPSCO), des partenaires sociaux et des organisations de la société civile actives dans le domaine des SSIG; qu'au vu de leur mandat démocratique, tant le Parlement que le Comité des régions y soient impliqués de manière centrale, et que les entreprises de l'économie sociale et les parties prenantes, y compris les associations volontaires, y soient représentées, de même que les pouvoirs locaux;

32. se félicite du CVQ mais insiste pour que l'application des principes soit contrôlée d'après les critères de qualité proposés et que les parties prenantes soient associées à ce processus;

33. demande que les États membres utilisent le CVQ pour élaborer des systèmes d'accréditation de la qualité et de surveillance, et que la mise en œuvre du CVQ soit évaluée à l'aune de la Charte des droits fondamentaux et du protocole 26 du TFUE;

34. souligne que des conditions de travail décentes et stables et une formation adéquate sont essentielles pour la prestation de services sociaux de qualité;

35. estime que les principes du CVQ devraient être utilisés pour aider à définir des critères de qualité obligatoires à appliquer dans le processus de révision des règles en matière de marchés publics;

36. propose d'inclure dans le CVQ une référence au financement et au statut du prestataire de service;

37. charge son président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux parlements et gouvernements des États membres et des pays candidats et au Comité des régions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le monde a bien changé depuis la publication en 2007 du rapport Hasse Ferreira sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG). Tout d'abord, le modèle économique à réglementation limitée que la Commission et le Conseil avaient encouragé avec zèle pendant de nombreuses années s'est effondré de manière spectaculaire à la fin de cette année-là. Un deuxième point, plus positif, a été le nouvel environnement réglementaire et politique du traité de Lisbonne, qui s'emploie à soutenir et à développer les SSIG. Les SSIG étant des piliers sociaux et économiques essentiels de nos sociétés, il convient de trouver des moyens suffisants pour les financer comme il se doit. Le présent rapport définit différentes solutions permettant de tenir compte des préoccupations des prestataires et des utilisateurs des SSIG d'une manière progressive et décisive. Il est en particulier fondamental de créer un organe officiel spécifique et fonctionnant de la base vers le sommet en impliquant toutes les parties prenantes pour déterminer et mettre en œuvre les réformes nécessaires.

La crise économique

La crise a entraîné d'énormes coûts économiques et sociaux, notamment la stagnation de l'économie, une forte augmentation du taux de chômage et une accentuation de la pauvreté. Dans certains cas, la dette et les déficits budgétaires des États membres ont atteint des niveaux très préoccupants en raison de la socialisation de la dette bancaire privée. Les contraintes budgétaires engendrées par cette situation compromettent fortement le financement des SSIG et viennent s'ajouter aux pressions découlant du modèle économique néolibéral, qui considère ces services comme facultatifs. Cet état de fait a renforcé les inquiétudes formulées depuis longtemps par les prestataires des SSIG et par les citoyens au sujet des restrictions imposées par l'interprétation des Traités par la Commission, en ce qui concerne le mode de financement et de prestation des SSIG.

Le Conseil et la Commission ont actuellement pour politique de donner la priorité à la consolidation fiscale, c.-à-d. de restaurer les critères relatifs aux niveaux de la dette et des déficits budgétaires fixés par le pacte de stabilité et de croissance (PSC), alors que la crise a mis en évidence la nature totalement inadaptée du PSC en tant qu'indicateur de la santé économique. Le débat relatif à la résolution de ces problèmes a également trait à la manière dont nous pouvons éviter au modèle social européen des dommages irréversibles. La solution consistant à déterminer pour chaque État membre une combinaison appropriée de dépenses en faveur des SIG, de fiscalité et d'incitants destinés à favoriser la croissance durable de nos économies, permettant ainsi de ramener la dette et les déficits à des proportions gérables dans des délais raisonnables, a été abandonnée au profit d'un programme aveuglément idéologique. Le rôle capital que pourraient jouer les SSIG dans ce contexte, en temps que filets de sécurité comme de stimulateurs de croissance, est jusqu'à présent largement dédaigné.

Le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne crée toutefois un nouveau potentiel en termes réglementaires et politiques, qui, s'il est utilisé intelligemment, pourrait aider à donner un nouveau souffle à cette composante fondamentale de notre modèle social européen. Notre réaction face à la crise pourrait être l'occasion de formuler un engagement politique renouvelé vis-à-vis du rôle social et économique des SSIG universels.

Les nouvelles dispositions du Traité (articles 3, paragraphe 3, et 9 du TFUE) nous permettent de développer une économie sociale de marché qui soit en prise avec la réalité. L'article 14 TFUE reconnaît que les services d'intérêt économique général (SIEG) constituent une part intrinsèque du modèle social européen. Le protocole 26 détermine clairement les responsabilités des États membres dans la prestation de ces services, et la Charte européenne des droits fondamentaux reconnaît le droit des citoyens à accéder aux SIEG.

Le présent rapport définit différentes solutions permettant de tenir compte des préoccupations des prestataires et des utilisateurs des SSIG d'une manière progressive et décisive. Il identifie les actes législatifs et les politiques qui pourraient être développés pour permettre aux services sociaux d'intérêt général (SSIG), de nature économique ou non, d'assumer leur fonction habituelle, tout en contribuant à la solution de sortie de crise et à la réalisation de la stratégie sociale et économique 2020, comme l'a reconnu le Conseil européen des affaires sociales en décembre 2010,

Le rôle social des SSIG
Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) constituent une sous catégorie des services d'intérêt général (SIG), et sont parfois considérés à tort comme des services «économiques» dans les interprétations en vigueur. Les SSIG et leurs utilisateurs présentent certaines caractéristiques spécifiques en plus de celles qu'ils partagent avec les SIG. Les SSIG englobent, en plus des services de soins de santé, des services universellement disponibles aussi bien légaux que complémentaires, prestés directement à la personne, qui jouent un rôle de prévention, d'inclusion et de cohésion sociales et qui rendent les droits sociaux fondamentaux davantage tangibles.

Des services universels de qualité comme la santé, l'éducation et l'accueil des enfants et des services de réseaux essentiels comme les transports, l'énergie et les télécommunications garantissent une société saine, active, cohésive et inclusive et sont également essentiels pour renforcer la participation au marché du travail et développer une économie sociale de marché qui soit compétitive.

Le rôle économique des SSIG
Les SSIG apportent dans leur ensemble une contribution très significative en termes d'emploi, d'activité économique et de pouvoir d'achat. Le deuxième rapport bisannuel de la Commission consacré aux SSIG indique que le secteur de la santé et des services sociaux représente 5 % des performances économiques et emploie quelque 21,4 millions de personnes.

Le CEEP[1] estime que les prestataires de services d'intérêt général (SIG) de l'UE apportent au PIB de l'UE une contribution directe de 26 % (2412 milliards d'euros) et emploient 64 millions de personnes, dont un tiers dans le secteur de la santé et des services sociaux.

Eurofound a établi dans ses enquêtes sur la qualité de vie[2] que l'une des manières les plus importantes d'améliorer la qualité de vie des citoyens, d'assurer leur pleine inclusion dans la

[1] CEEP: cartographie des services publics: http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP_mapping%20experts%20report.pdf.
[2] Eurofound – enquêtes sur la qualité de vie http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef09108.htm.

société et de garantir la cohésion sociale et territoriale est de fournir et de développer des SIG/SSIG, que ce soit par l'intermédiaire de ministères, d'agences et de pouvoirs locaux ou d'entreprises de l'économie sociale et d'acteurs tels que les mutualités, les coopératives et les organisations volontaires.

Financement
Une approche *communautaire* de la solidarité, un budget européen fortement augmenté pour aider les économies plus faibles, un rôle plus important confié à la Banque européenne d'investissement et la création d'une agence européenne de la dette chargée de stabiliser le coût de la dette: tous ces éléments assureraient une reprise plus rapide et consolideraient l'Union européenne à un moment où des forces centrifuges croissantes l'affaiblissent. Une taxe paneuropéenne grevant les transactions financières telle que convenue dans le rapport Berès, ne dépassant pas 0,5 %, générerait 200 milliards d'euros par an.

FAIRE AVANCER LA RÉFORME

Les pouvoirs publics qui s'emploient à fournir ou à prescrire des SSIG doivent pouvoir asseoir leurs services et leurs dépenses sur une base juridique claire. Le service d'information et de clarification mis au point par la Commission est essentiel pour les prestataires et il faut se réjouir de son perfectionnement. Toutefois, les éclaircissements apportés par la Commission n'ont pas supprimé l'insécurité juridique. La CJUE est amenée à se prononcer sur des questions qui devraient être clarifiées dans la législation. Cette situation n'est pas satisfaisante, que ce soit du point de vue démocratique ou décisionnel.
Les entreprises volontaires et de l'économie sociale, qui ne disposent que de ressources et de structures de gestion limitées et qui fournissent des SSIG, peuvent se retrouver en position d'insolvabilité en raison des charges bureaucratiques induites par les règles en matière de marchés publics et d'aides d'État. Leur capacité s'en trouve amoindrie, d'où un manque de volonté des pouvoirs locaux de recourir à ces organisations pour fournir les services requis et pour tester des services innovants.

Le défi consiste à définir et à mettre en œuvre un cadre sûr et flexible pour les SSIG, en utilisant tous les instruments mis à notre disposition, pour veiller à ce que les règles destinées à réglementer les entreprises commerciales appuient les objectifs sociaux de l'Union, au lieu de les compromettre.

D'après le rapporteur, un train de réformes devrait inclure un règlement-cadre pour les SIEG[1], qui se fonderait sur l'article 14 TFUE pour définir les services d'intérêt général et délimiter l'impact des règles du marché unique. Ce règlement pourrait établir une distinction entre les SIG économiques et non économiques, de même que consolider, en les clarifiant, les principes généraux et les conditions communes relatifs au bon fonctionnement de ces services. La configuration politique du Conseil et de la Commission rend toutefois peu probable l'adoption d'un tel acte législatif dans un avenir proche. Des solutions sont pourtant requises dès maintenant.

Le présent rapport expose un programme de réforme qui traite notamment des difficultés engendrées par les règles en matière de marchés publics et d'aides d'État pour la prestation

[1] Projet de règlement SIEG du groupe des socialistes et démocrates: proinsias.derossa@europarl.europa.eu.

des SSIG, et formule des propositions en vue de permettre aux pouvoirs nationaux et locaux d'adopter une approche flexible dans le cadre du financement et de l'attribution des SSIG, éventuellement sous la forme de services «in-house». Les réformes devraient également aborder les thèmes suivants, entre autres: le rôle des entreprises et des acteurs de l'économie sociale et des organisations volontaires dans la prestation des SSIG; le respect obligatoire de critères sociaux et de qualité fixés au niveau national et local dans les contrats de marchés publics, y compris pour les sous-traitants; le problème des faux indépendants dans la prestation des SSIG; la création d'un statut européen pour permettre aux mutualités de fonctionner à une échelle transnationale.

Taskforce plurilatérale

Un programme de réforme ambitieux relatif aux SSIG nécessite avant tout un cadre officiel consacré à la mise en œuvre desdites réformes. Le présent rapport propose de créer une «*taskforce plurilatérale de haut niveau*», comme indiqué dans les recommandations du troisième forum bisannuel sur les SSIG. La taskforce aurait pour mission de rechercher un large consensus sur les différentes propositions, y compris celles du Parlement européen, de la Commission, du CPS, des partenaires sociaux et des organes de représentation des prestataires et des utilisateurs, ainsi que d'identifier les adaptations politiques et juridiques requises pour fixer des normes de qualité et établir la sécurité juridique nécessaire pour garantir la totale réalisation du rôle social et économique que les SSIG peuvent jouer dans la société européenne. Ses membres seraient issus des organisations susmentionnées, ainsi que des DG Concurrence, Marché unique, Environnement et Sanco. Sa présidence serait, quant à elle, assurée par la DG Affaires sociales. Elle disposerait au départ d'un mandat de deux ans, dans l'objectif de présenter un rapport d'étape au quatrième forum bisannuel sur les SSIG, dont l'organisation fait également partie des propositions de ce rapport.

L'UNIOPSS[1] a proposé une autre idée, qui mérite d'être examinée par la taskforce proposée: la création d'un «centre européen de documentation sur les SSIG». Ce centre pourrait faire office de point de référence technique pour les États membres, la Commission et la société civile à l'échelon de l'UE. Il servirait à promouvoir un cadre juridique européen efficace, à faciliter les investissements, à échanger les meilleures pratiques, à rassembler des statistiques et à organiser des études comparatives. Il pourrait être consulté pour toute initiative législative ayant un impact sur les SSIG. Le rapport Monti sur l'achèvement du marché unique (2010) soutient que les SIG jouent un rôle important sur le plan économique et social et insiste sur la nécessité d'assurer un nouveau droit universel à l'internet à large bande et aux services bancaires. Il convient de légiférer sur ces questions, de même que sur les préoccupations actuelles sur l'impact de la législation du marché unique sur les SSIG.

Normes européennes volontaires de qualité

L'accès à des SSIG de qualité est un droit de tout citoyen. Des travaux considérables ont déjà été réalisés dans ce domaine, notamment par la société civile, et nous sommes sur le point d'adopter un cadre européen volontaire de qualité (CVQ). Ce cadre présente toutefois des failles, que le présent rapport cherche à combler. Dans un souci de qualité, il est fondamental que la dignité humaine et les droits fondamentaux soient respectés, que les services soient

[1] UNIOPSS: http://www.uriopss-picardie.asso.fr/resources/trco/pdfs/2010/J_octobre_2010//57908EuropeaManifesto_SSGIoct2010.pdf.

participatifs, qu'ils donnent aux utilisateurs les moyens de faire leurs propres choix, qu'ils aient une portée générale et continue, qu'ils soient assurés en partenariat avec les communautés et d'autres acteurs, qu'ils soient assurés par des professionnels qualifiés dans des conditions d'emploi et de travail décentes, et qu'ils soient gérés de manière transparente et responsable.

Conclusion

De nombreuses autres propositions ont été formulées par la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) et par la Confédération européenne des syndicats (CES), par des prestataires de services comme le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), par de nombreuses organisations représentatives des pouvoirs locaux ou de la société civile, comme Solidar, le Réseau social européen, la Plateforme sociale, le projet REVES, la BAGFW, l'Association internationale de la mutualité (AIM), la Maison européenne des pouvoirs locaux français (MEPLF), Eurodiaconia, le Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG), la Représentation des institutions françaises de sécurité sociale (REIF), ou encore Eurocities. J'ai soigneusement étudié toutes ces propositions. Elles reposent toutes sur l'expérience de ces organisations et méritent qu'une attention active et sérieuse y soit apportée de manière structurée et intégrée, par la taskforce proposée par exemple.

Les problèmes identifiés par les prestataires et les utilisateurs nécessitent des solutions urgentes. Compte tenu de la crise économique et du chômage croissant, nos citoyens ont plus que jamais besoin de pouvoir accéder à des services sociaux d'intérêt général de qualité, et nos économies et notre société ont également besoin des avantages que peuvent apporter ces services.

SERVICES SOCIAUX D'INTERET GENERAL

Etat des lieux - positionnement interinstitutionnel au 16 mars 2011
Commission EMPL du Parlement européen

LG – 15 mars 2011

L'essentiel

1. contraste entre la précision des recommandations du Parlement, du 3ème forum SSIG et de Mario Monti dans son rapport au Président Barroso et la généralité de la posture et de la Commission et du Conseil sur le dossier,
2. convergence des recommandations du Parlement, du 3ème forum SSIG et de Mario Monti dans le sens d'une adaptation du droit communautaire applicable aux spécificités des SSIG (principalement aides d'Etat et marchés publics) dans le sens de plus de flexibilité et de proportionnalité dans son application,
3. convergence de l'analyse de la Commission et du Conseil quant à la nécessité de mieux faire comprendre le droit applicable aux parties prenantes (guide, hotline interactive, groupe du conseil ad hoc de clarification du droit) mais sans nécessité de procéder à son adaptation aux spécificités d'organisation et de financement des SSIG. Le Conseil demande toutefois à la Commission de mieux évaluer l'impact de ces législations sur les conditions de fourniture des SSIG.

PARLEMENT EUROPEEN

Rapport De Rossa – proposition initiale en Commission EMPL du 16 mars 2011
Extraits - Propositions relatives à l'application du droit communautaire

8. souligne que les pouvoirs nationaux et locaux qui s'emploient à fournir ou à prescrire des SSIG doivent pouvoir asseoir leurs services et leurs dépenses sur une base juridique claire, et que si le service d'information et de clarification développé par la Commission est essentiel, il n'est pas suffisant et ne protège pas les prestataires de SSIG contre les recours juridiques

9. estime qu'il n'est ni efficace ni acceptable d'un point de vue démocratique que la Cour de justice de l'Union européenne soit toujours amenée à se prononcer sur des questions qui mériteraient d'être clarifiées dans la législation;

17. appelle à clarifier les principes fondamentaux du contrôle des aides d'État et à réviser les critères de calcul de la compensation des obligations de service public;

18. appelle à élargir le paquet Monti-Kroes adopté en 2005 à la suite de l'affaire Altmark en vue de simplifier les règles, d'assouplir leur application et d'étendre les dérogations; appelle à relever le seuil de minimis à au moins 500 000 EUR sur une période de trois ans;

19. appelle à revoir les critères de classification des SSIG économiques et non économiques dans le cadre de l'actuelle législation européenne;

20. souligne que les règles en matière de marchés publics doivent être simplifiées et assouplies pour que les obligations de service public puissent être remplies;

21. appelle la Commission à reconnaître formellement d'autres modalités de sélection des prestataires, comme les méthodes en interne («in-house») et de «concessions de services», et à accorder de manière explicite une valeur égale à toutes les options pour l'attribution des contrats et le financement dans le domaine des SSIG; appelle à étendre la méthode «in-house» aux prestataires de services qui répondent à des critères d'intérêt général spécifiques;

22. est favorable à l'insertion normative d'une option «in-house» pratique dans les appels d'offres relatifs aux SSIG, à l'instar de la version révisée du règlement n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, par laquelle toute autorité locale compétente pourrait décider de fournir elle-même les services ou d'attribuer des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente exercerait un contrôle similaire à celui qu'elle exerce sur son propre département;

24 appelle à redéfinir le concept d'«offre économiquement la plus avantageuse» pour que les contrats et sous contrats de marchés publics intègrent obligatoirement des critères sociaux et de qualité pour la prestation des SSIG, au niveau local et national;

25. souligne que les problèmes identifiés par les prestataires de SSIG nécessitent des solutions rapides;

26. demande un programme de réforme visant à intégrer l'adaptation et la clarification législatives au niveau européen, en vue d'appuyer les caractéristiques spécifiques des SSIG;

COMMISSION

Avant-projet de communication « Single Market Act », non repris dans la version finale mais représentatif du positionnement de la Commission – Extraits volet services sociaux

Obstacles to the provision of social services of general interest (SSGI), such as childcare, long-term care, social assistance services, employment/training services, and social housing, are mainly linked to insufficient awareness and information regarding how EU rules on internal market and competition, and more specifically public procurement and state aid rules, apply to these services.
Concerns on the part of local authorities and small providers' about the impact these rules might have in terms of burdens on public authorities and providers or in terms of quality of the services and choice for the users are also an issue.
This situation is a consequence of the changes in the way in which social services are organised, provided and financed: today, an increasing part of these services is outsourced and this leads to the fact that they fall under the scope of EU rules in so far as they can be considered as economic activities.

Rapport de Mario Monti au Président Barroso sur la stratégie marché intérieur, recommandations sur les SSIG non reprises dans la communication « Single Market Act », point 3.3 « Social services and the single market »

Since the nineties, the place of public services within the single market has been a persistent irritant in the European public debate. The discussion on the role assigned to public services within the Treaty should have found its solution with the Treaty of Lisbon. The Treaty's new Protocol and an amended Article 14 TFEU establish a coherent basis allowing competent authorities to ensure that citizens throughout the EU can benefit from high-quality services of general interest.

In spite of this renewed commitment made in the Lisbon Treaty the debate on the exact interaction between EU rules and the discretion of national and local authorities remains topical. In fact, whilst initially the European debate focused on the macro-issue posed by the liberalisation of network industries, the focus of the debate today has shifted to social and local public services. The fundamental challenge for the provision of these services is to maintain their quality and scope in the context of increasing pressure on public finances, which sometimes requires difficult trade-offs to be made. As these services are essentially financed by the Member States, it is primarily for them and not for the EU to address this challenge. Nevertheless, there are ways to assist Member States in modernising these services and adapting them to a changing environment and to the evolving needs of citizens regarding their scope and quality. At the same time, the Commission can contribute to ensuring that where EU rules apply to these services, the rules are predictable and proportionate.

Predictability and flexibility: Ensuring that services of general interest can fulfil their public service missions
The ongoing discussion and a number of consultations have shown that the predictability and proportionality of the EU framework, in particular as regards the application of the state aid rules and the rules related to the selection of the provider, are key concerns of many stakeholders. Over a number of years, the Commission therefore has made an effort to clarify the implications of the applicable EU rules in order to ensure that services of general interest can fulfil their missions and contribute to a better quality of life for European citizens. There is room to strengthen the general approach adopted in 2005 in the package of measures to increase the legal certainty about financial compensation paid for to a large number of small, often local, public services, which has been welcomed by a wide range of stakeholders. The Commission should examine, on the basis of the findings of its ongoing assessment of the package, all possibilities to further increase the flexibility of the rules applicable to financial compensation, including through an increase of the thresholds and/or through expanding the list of activities for which compensation does not have to be notified irrespective of the amounts involved. As regards the application of EU rules to the selection of the provider similar concerns have been expressed concerning the lack of legal certainty and flexibility and the administrative burden created by the EU public procurement rules. However, in the area of public procurement the Commission has not yet taken an initiative similar to the package adopted regarding financial compensation. Given the very positive overall response to the state aid package, the Commission should review the procurement rules with a view to aligning them with the rules on compensation in order to ensure a consistent approach concerning small services of general economic interest.

(...)

Key recommendations of Mario Monti to the President Barroso :

- Further increase the flexibility of the State aid rules applicable to financial compensation;
- Review the procurement rules with a view to aligning them with the rules on compensation;
- Present a proposal, possibly on the basis of Article 14 TFEU, for a regulation ensuring that all citizens are entitled to a number of basic banking services;
- Examine the case for extending, possibly on the basis of Article 14 TFEU, universal service in electronic communications to the provision of broadband access: Strengthen rights of air passengers.

CONSEIL

Conclusions du Conseil EPSCO des 6 et 7 décembre 2010, extraits relatifs au droit communautaire applicable

Social services of general interest
The Council adopted conclusions entitled "Social Services of General Interest: at the heart of the European Social Model", calling upon the Social Protection Committee to work further on this issue with the aim inter alia of preparing for the next Forum on social services of general interest. The conclusions invite the Commission to further clarify the application of EU rules to social services of general interest, in order to enhance their legal certainty. The Commission should also for instance outline its views on how to identify a social service as an economic or non-economic service of general interest.

Council Conclusions «Social Services of General Interest: at the heart of the European social model» - Extraits relatifs au droit applicable

UNDERLINES
19. the need to further assess the interaction between the internal market and social services of general interest in view of the social aims of the European Union, without prejudice of the powers of the Member States, in order to supply quality services meeting users' specific needs;

INVITES THE MEMBER STATES
22. to encourage local and regional authorities to make good use of the European Commission's Guide on the application of EU State aid, public procurement and internal market rules to services of general economic interest and, in particular, to social services of general interest (hereafter "the Commission's Guide") and of the Interactive Information Service to get operational responses by presenting concrete problems they might have;

23. to identify any problem encountered by social services of general interest in the application of European legislation by consulting, in appropriate ways to be determined by the Member States, the relevant stakeholders involved in this issue;

INVITES THE COMMISSION
25. to further clarify and assess the application of EU rules to social services of general interest, in order to enhance their legal certainty, having regard to their missions and specificities as mentioned in paragraphs 17 and 18 of these conclusions. Such exercise should cover in particular the issues as set out in the Annex of these conclusions;

28. to continue supporting the work of the Social Protection Committee on the application of the EU rules to SSGI notably with the aim of contributing to the preparation of subsequent Fora on SSGI;

INVITES THE MEMBER STATES AND THE COMMISSION
29 to clearly identify European policies and measures having an indirect but significant impact on social services of general interest;

INVITES THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE
30. while carrying its work on SSGI and taking into account the work carried on by the three previous Fora on SSGI, notably through the Informal Working Group on the application of the rules, to ensure regular contacts with the European Parliament and the European Union advisory bodies , as well as with all relevant organisations and stakeholders (e.g. social partners and NGOs), inter alia with the aim of preparing the next Forum.

Annex *Proposal for measures linked to paragraph 25 of the draft Conclusions.*

Invitations to the Commission:
1. Without prejudice to the Commission's right of initiative, to further clarify, particularly through the Commission's Guide, the Interactive Information Service and, if need be, other appropriate non legislative instruments, its views on:
a) the way of identification of a social service as an economic or non-economic service of general interest;
b) the concept of « certain cross-border interest » in the context of the application of the public procurement rules to social services of general interest;
c) the concept of affecting trade between Member States in the field of the application of the rules on state aids to social services of general interest of economic nature;
2. to clarify and to provide information on how the underlying requirements of social labels could be used by public authorities when outsourcing social services, in the contract performance clauses;
3. to clarify and to provide more information on:
   a) the use of the contract award criterion of the most economically advantageous tender instead of the lowest price for the award of social services contracts, when public procurement procedures are organised for supplying social services of general interest;
   b) existing alternatives to public procurement procedures when Member States choose to outsource the provision of social services of general interest, notably through the exchange of best practices among Member States;

4. to study and assess potential questions which could raise around social services of general interest and the freedom to provide services and the right of establishment."

CONSEIL
15 Recommandations du 3ème Forum SSIG – Présidence belge de l'UE – Extraits relatifs au droit communautaire applicable

Recommandation 2.3
Créer un environnement qui favorise la qualité et la performance des SSIG
L'environnement politico-juridique européen doit être à même de protéger et de développer les services sociaux d'intérêt général surtout en période de crise. A cette fin, il conviendrait :

- d'utiliser le nouveau cadre juridique de l'Union européenne résultant du Traité de Lisbonne, en particulier l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le protocole sur les services d'intérêt général et la Charte des droits fondamentaux auxquels une grande légitimité est attachée, afin de protéger le rôle essentiel des SSIG, et de faire en sorte que les compétences et les responsabilités des Etats membres permettent de satisfaire au mieux les besoins de leur population et d'assurer les missions d'intérêt général portées par ces services ; (...)

Recommandation 2.7
Clarifier les principes de base du contrôle des aides d'État
Il existe souvent dans le chef des opérateurs et prestataires de SSIG un problème d'interprétation et/ou de compréhension des différents principes qui régissent le contrôle des aides d'État par l'Union européenne. Pour aider à la pédagogie d'un tel régime de contrôle ou à une application optimale des règles qui le sous-tendent, il semble nécessaire :

- de prendre davantage en compte le principe de proportionnalité dans la mise en œuvre du contrôle opéré par l'Union européenne pour des opérateurs qui n'ont souvent pas les moyens;
- de clarifier certains concepts essentiels pour postuler le contrôle de l'Union européenne, à l'instar de celui d'activité économique et de celui relatif à l'affectation du commerce entre les États membres ;
- de rendre plus lisible dans l'application du contrôle des aides d'État le respect du principe de subsidiarité.

Recommandation 2.8
Adapter les règles du paquet « Altmark-SIEG » applicables aux prestataires de SSIG et aux autorités locales
Les règles européennes en matière d'aides d'État s'appliquent aux SIEG et plus particulièrement aux modalités et régimes de leur financement. Ces règles ont été conçues dans l'optique d'assurer l'accomplissement des missions de service public tout en garantissant des conditions de concurrence équitable. En complément de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la Commission a adopté en 2005 un ensemble de textes (dit « paquet Altmark-SIEG ») afin de lever les incertitudes relatives à la portée exacte de l'application des règles d'aides d'État aux transferts financiers entre les autorités publiques et les opérateurs de SIEG, y inclus dès lors potentiellement des opérateurs de SSIG. Il apparaît cependant que les règles ne sont pas encore assez compréhensibles. Dès lors, il serait opportun que la Commission prenne des initiatives pour :

- simplifier les règles existantes et les adapter en fonction des spécificités des prestataires de services sociaux (petits prestataires, caractère local);
- clarifier davantage l'articulation entre les critères de l'arrêt Altmark et les conditions d'application du paquet « Altmark-SIEG » ;
- d'améliorer le critère du mandat, notamment via plus de flexibilité dans son application;
- étendre le champ des secteurs de SSIG bénéficiant de l'exemption de notification sans considération de seuils, en s'inspirant des considérations qui ont conduit à l'actuelle exemption des secteurs hospitalier et du logement social et qui tiennent compte du fait que, au stade actuel du développement du marché intérieur, l'intensité de la distorsion de concurrence dans ces secteurs n'est pas nécessairement proportionnelle au chiffre d'affaires et au niveau de la compensation.

Recommandation 2.9.
Revoir les modalités de calcul des surcompensations de service public dans le cadre du contrôle des aides d'État.
Quand le prestataire d'un service social se voit octroyer un financement pour réaliser sa mission d'intérêt général ou de service public, celui-ci doit être la juste compensation des coûts qu'engendre cette mission. Au-delà on est en présence d'une surcompensation qualifiable d'aide d'Etat incompatible avec le marché intérieur.
Les modalités de contrôle et de calcul de cette surcompensation en application du paquet « Altmark-SIEG » peuvent alors apparaître particulièrement rigides et peu adaptées à la spécificité et à la dimension essentiellement locale des SSIG. Certains aménagements ou « accommodements raisonnables » devraient être envisagés :

- le calcul de la compensation ne devrait pas être fait uniquement sur base de critères économiques et financiers mais devrait également prendre en considération des critères sociaux ;
- le contrôle de la surcompensation devrait être davantage espacé dans le temps, par exemple sur une base triennale ;
- l'hypothèse de sous-compensation qui est une réalité sur le terrain des SSIG devrait être également intégrée dans l'analyse d'ensemble de la Commission ;
- les critères de calcul de la compensation devraient être davantage adaptés aux caractéristiques spécifiques du prestataire (taille, type de mission, statut juridique...) et à un certain nombre d'externalités attachées à la prestation du SSIG, telles que à la valeur sociale ajoutée, l'implication de la communauté, le volontariat, le réinvestissement dans l'infrastructure, ...

Recommandation 2.10.
Nécessité de clarification juridique et politique
Il est plus que nécessaire de combler le fossé entre ceux qui affirment qu'il n'y a pas de problèmes posés par les règles européennes et les acteurs (tels que collectivités ou prestataires de SSIG, et certains États membres) qui évoquent les difficultés auxquelles ils sont confrontés du fait de la mise en oeuvre de certaines de ces règles. S'agissant particulièrement des règles relatives à libre prestation des services et au droit d'établissement au sein du marché intérieur, il conviendrait de :

- faire le bilan de la transposition, par les États membres, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, pour ce qui concerne le champ d'exclusion des services sociaux prévus à l'article 2.2, sous j ;
- clarifier, au besoin, par une communication interprétative, les notions suivantes, telles que reprises à l'article précité :
  - "associations caritatives" ;
  - "personnes dans une situation de besoin" ;
  - "prestataires mandatés par" ;
- (...)

Recommandation 2.12.
Mise en place d'un instrument juridique adapté aux SSIG
Les SSIG ne sont examinés qu'au travers d'un prisme économique sans tenir compte de leurs spécificités et de leurs missions particulières en matière de solidarité, de cohésion sociale et territoriale, ni de leur apport non négligeable au développement et à la compétitivité économiques. Or, le Traité de Lisbonne crée de nouvelles perspectives pour concilier les objectifs économiques et sociaux de l'Union, ainsi qu'il ressort notamment de la lecture des articles 3.3 TUE et 9 TFUE. Par ailleurs, le protocole n°26 et l'article 14 TFUE offrent à l'UE des bases juridiques explicites pour légiférer dans le domaine des services d'intérêt général (SIG) et des services d'intérêt économique général (SIEG) : les SSIG étant susceptibles de répondre à l'une ou l'autre de ces qualifications. Il serait essentiel :

- de créer un instrument/cadre de droit dérivé adapté spécialement aux SSIG afin de reconnaitre leur spécificité et de faciliter, avec suffisamment de sécurité juridique et de prévisibilité, l'accomplissement de leurs missions ;
- de définir, dans ce nouveau cadre juridique de l'Union européenne, des références communes en termes d'organisation, de financement et d'évaluation des missions assumées par les SSIG.

Recommandation 2.13
Promouvoir des alternatives aux procédures de marchés publics pour la prestation de SSIG
De plus en plus de SSIG sont confrontés à une logique de marchés publics qui ne semble pas être la meilleure option lorsqu'une externalisation/délégation d'un tel service est décidée (rigidité contractuelle, difficultés à assurer plusieurs fournisseurs, approche trop standardisée, etc.). Il convient dès lors de :

- donner plus d'informations sur les différentes formes de prestation de services : mode en régie ou in-house, partenariat public-privé, partenariat public-public (à l'instar de la coopération intercommunale), régimes d'autorisation, compensation ou subvention, concurrence régulée et choix de l'utilisateur, mandatement, etc. ;
- adapter les instruments et les modalités des choix à opérer aux objectifs poursuivis, aux besoins et aux droits des utilisateurs, à la qualité du service, aux spécificités des SSIG et aux conditions locales. Ce faisant, il s'agit, d'abord, de se concentrer sur la meilleure façon d'atteindre l'objectif politique tel que défini par l'autorité publique compétente dans les Etats membres et, ensuite, d'utiliser des instruments de manière compatible avec les exigences du droit de l'Union européenne. Toutefois, ces règles et procédures doivent aussi subir un test de screening pour vérifier si elles contribuent ou non à entraver la réalisation des objectifs définis par les dispositions pertinentes du Traité (v. article 9 TFUE sur la clause sociale horizontale ; art*icle* 14 TFUE et protocole n°26 sur les SIG ; articles 34 et 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) ;
- de permettre aux différentes alternatives aux marchés publics de prendre en compte l'innovation et des services taillés sur mesure pour les usagers, tout en veillant à ce que les Etats membres clarifient et adaptent leurs propres règles et les procédures afin de mieux lier le mandat et la mission de service public avec la prestation d'un service donné ou d'une catégorie spécifique de services.

Recommandation 2.14
Renforcer la dimension et l'orientation sociales des marchés publics
Les directives sur les marchés publics, hormis quelques règles spécifiques, consacrent davantage de dispositions particulières à la dimension environnementale qu'à la dimension sociale. Aussi, la question de l'extension de ces règles à la dimension sociale se pose-t-elle. A cette fin, il conviendrait notamment de :

- mieux utiliser les possibilités existantes, telles qu'explicitées par plusieurs documents de la Commission (v. communication relative aux considérations sociales dans les marchés publics et guide sur l'achat public socialement responsable) ;
- promouvoir une meilleure utilisation de Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de "marchés publics" et de "marché intérieur" et du Service d'information interactif de la Commission ;
- encourager et soutenir l'utilisation de l'option de l'offre économiquement la plus avantageuse ;
- prendre en compte tant dans les critères de sélection, d'attribution et d'exécution des marchés publics que dans les spécifications techniques, davantage d'objectifs sociaux, notamment en termes d'inclusion et de protection de santé humaine, des travailleurs et de l'emploi, tout en veillant au respect de l'exigence d'un lien avec l'objet du contrat.

Annexe : Programme législatif 2011-2012
Dossiers clés pour les SSIG en lien avec le Single Market Act (SMA)

Communication sur les SIG – SMA 25 (Barroso - SG)
- Annoncée pour 2011 ou 2012 selon les versions ou contacts, probablement 2011

Aides d'Etat – SMA 25 (dont aux SSIEG (Almunia - DG COMP)
- Rapport de la consultation publique : mars 2011
- Révision de la décision et de l'encadrement : novembre 2011

Concessions de services – SMA 18 (Barnier - DG MARKT)
- Initiative législative : 1er trimestre 2011

Marchés publics – SMA (Barnier - DG MARKT)
- Révision des directives, simplification, modernisation, livre vert 2011, révision 2012

Coopération public-public – SMA 25 (Barnier - DG MARKT)
- Initiative, livre vert marchés publics 2011 – 3ème trimestre 2011

Financement de LT des instrastructures de SIEG – SMA 15-16 (Barnier – DG Markt)
- Club des investisseurs de LT, BEI, projects bonds - 2012

TVA (DG TAXUD)
- Révision de la directive TVA – taux réduit / biens de première nécessité, livre vert 2011

Service bancaire universel – SMA 40 (Barnier - DG MARKT)
- Accès aux services bancaires de base – 1er trimestre 2011

A noter également

Droits fondamentaux – mise en œuvre – SMA 29 (Redding)
- Droit à l'accès aux SIEG – pas de calendrier

Contentieux CJUE
- Missions d'intérêt général imparties à un SSIG – erreur manifeste d'appréciation : conclusions de l'avocat général courant 2011, arrêt TPI courant 2012 (affaire T 202-10 fondations de logement social contre Commission).

* * *