

Compte Rendu du Forum SSIG les 28 et 29 octobre 2008

Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarités actives

Permettre un accès pour tous à tous les services sociaux fait consensus en Europe, de même que la nécessité d'avoir une approche intégrée de la politique sociale ou que la reconnaissance de la place particulière des SSIG.

Avec notamment les questions de formation des adultes ou de gardes d'enfants, les SSIG (services sociaux d'intérêt général) jouent un rôle essentiel dans la cohésion sociale des pays. C'est un des piliers du modèle social européen.

C'est pourquoi la présidence française de l'Union européenne s'engage à transmettre à ses partenaires européens, à l'issue de ce forum, une proposition de feuille de route.

Trois convictions guident l'action de la PFUE :

- 1^{ère} conviction : le dossier des SSIG est celui de tous les Européens et donc de tous les Etats membres. Le Protocole SIEG en est la meilleure illustration.
- 2^{ème} conviction : la prise en compte des SSIG au plan européen a beaucoup progressé. Il est acquis que les SSIG sont affranchis de certaines règles du marché intérieur pour ceux qui sont mandatés ou peuvent recevoir des aides d'Etat pour autant qu'il s'agit d'une juste compensation.
- 3^{ème} conviction : il faut aller plus loin pour répondre aux attentes des citoyens, notamment en matière de clarification juridique en clarifiant la notion de mandatement. L'idée d'une directive sur les SSIG ne fait pas de consensus ni à la Commission, ni au sein des Etats membres.

La PFUE a 3 ambitions :

- Il faut d'autres solutions pour sécuriser les SSIG, notamment via le service d'assistance juridique de la Commission européenne
- Il faut aussi avancer pour la mise en place d'un cadre européen en matière de qualité. Le Comité de Protection sociale travaillera sur cette notion en 2009.
- Le Forum SSIG devrait être institutionnalisé sur une base biannuelle, en écho au rapport sur les SSIG que la Commission doit rendre.

Ces 3 éléments constituent la feuille de route pour les SSIG dans l'UE.

Vladimir Spidla, Commissaire européen en charge de la politique sociale

Les SSIG remplissent une fonction vitale. Instrument essentiel de la politique sociale, ils répondent aux objectifs de la politique sociale.

La création d'un cadre législatif pour les SSIG semblerait être "une décision rationnelle". Cette finalité législative n'existe pas aujourd'hui mais nous allons trouver une telle feuille de route pour assurer la dynamique de développement des SSIG.

L'une des priorités de la Commission est de continuer à faire en sorte que les acteurs de terrain, en particulier les collectivités locales, s'approprient le cadre européen. De la pédagogie est nécessaire. En effet, il existe encore beaucoup de préjugés et d'idées fausses. Souvent, le cadre européen est décrit "plus libéral qu'il ne l'est en réalité". Ce cadre est bon et, globalement, n'est pas bien utilisé.

La Commission s'engage à assurer la sécurité des SSIG, via une série d'actions concrètes depuis la Communication de 2006. L'objectif est de permettre aux SSIG de remplir leur mission, en reconnaissant leurs caractéristiques propres.

Le droit européen n'oblige pas les autorités publiques à externaliser ou privatiser les SSIG. Dans le cas de l'externalisation, via une procédure d'appel d'offre, le code des marchés publics n'obligent pas à faire un choix sur la base de l'offre économiquement la plus avantageuse, au détriment de la qualité.

Le droit européen n'interdit pas le financement des services sociaux. Les Etats membres sont libres pour définir les SIEG et garantir le financement de 100% de leurs dépenses, via des aides qui n'ont pas besoin d'être notifiées à la Commission.

Le droit européen n'a pas pour effet de déréglementer les services sociaux, même pour ceux soumis à la directive sur les services.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de difficultés. La Commission s'engage à y répondre de la manière la plus adaptée. Mais la plupart du temps, les difficultés ne viennent pas des règles elles-mêmes mais de la méconnaissance du droit européen.

Ceux qui demandent une législation européenne spécifique aux SSIG oublient souvent qu'il existe déjà le paquet Monti Kroes dans lequel la Commission a établi un cadre clair pour le financement des aides d'Etat. Il appartient aux Etats membres de le mettre en oeuvre.

La Commission procédera à l'évaluation de ce paquet, et mettra en lumière les difficultés rencontrées par les opérateurs de SSIG. Elle suit aussi les travaux du groupe Spiegel, via le Comité de la Protection sociale qui a pour but de recueillir les questions spécifiques soulevant des incertitudes. Un rapport relatif à l'application du droit européen aux SSIG sera présenté au Conseil européen de décembre.

Frédéric Pascal, CES français

Le sujet demeure encore incompréhensible par de nombreux acteurs. Toutes les activités économiques doivent répondre aux règles européennes, sauf si cela constitue une entrave à l'accomplissement de leur mission.

Les SSIG ne bénéficient toujours pas d'un cadre juridique approprié, c'est la CJCE qui traite les questions au cas par cas, à la différence d'autres secteurs qui ont des règles propres (postes etc.).

Le 2^{ème} Forum doit permettre de se comprendre à 27 Etats membres. Très peu d'Etats s'intéressent aux SSIG, alors même que les institutions européennes s'y intéressent. Or, les SSIG relèvent d'une compétence partagée.

La modernisation des SSIG est une exigence qui va de pair avec la modification des attentes et demandes. La question du champ des SSIG doit être posée : à qui s'adressent-ils ?

L'insécurité juridique est préjudiciable à l'activité des SSIG. Il appelle de ses vœux la création d'un cadre juridique clair. Il a posé la question de savoir si la jurisprudence de la cour de justice de Luxembourg était la voie la plus judicieuse pour définir les contours des SSIG.

Concetta Cultrera, Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales

Le rapport biennuel joue son rôle de dialogue entre la Commission et les parties prenantes. Il donne un aperçu actualisé de l'importance économique du secteur des SSIG, analyse 3 secteurs spécifiques et décrit les réformes dans les Etats membres pour faire face aux modifications des attentes. Il présente enfin les outils proposés par la Commission pour apporter des réponses.

L'emploi dans les SSIG est de 9,6% par rapport à l'emploi en Europe. Mais les situations sont très variées en Europe, reflet des préoccupations différentes en matière de SSIG. On note cependant une croissance de l'emploi dans les SSIG, qui a bénéficié notamment aux femmes et aux travailleurs les plus âgés.

La présence de travailleurs hautement qualifiés dans les SSIG est plus importante que dans les autres secteurs de l'économie. Le travail à temps partiel est particulièrement important dans le secteur (32%).

Les salaires bruts sont inférieurs au reste de l'économie. Il y a de grandes inégalités salariales.

Les dépenses pour la protection sociale sont très variables également. Les dépenses pour les prestations sociales dans l'UE15 représentent 9% du PIB. Mais la fourchette va de 3% en Pologne à 10% en Suède ou en France.

La protection sociale est très largement financée par des fonds publics. En 2003 dans l'OCDE, les sources privées représentaient 3% des dépenses.

La modernisation des SSIG couvre la gamme des réformes dans les Etats membres. Elle a pris des formes différentes selon les secteurs. Les moteurs de la modernisation sont le vieillissement de la population, les contraintes budgétaires, l'implication des usagers, l'équilibre public et privé.

Ce processus sert à s'adapter à des besoins changeants, à un contrôle accru des coûts, à faire face à une demande plus sophistiquée et complexe, à une meilleure prise en compte des besoins des usagers.

4 orientations des processus de réforme sont en cours :

- le contrôle accru de l'efficacité (benchmark par exemple) mais il est difficile de mettre en parallèle les dépenses en matière de SSIG et les résultats obtenus.
- la meilleure prise en compte des usagers (choix responsable)
- l'intégration des services (fourniture coordonnée, approche holistique)
- la décentralisation

3 changements sont à l'œuvre :

- le rôle accru de la « market based regulation » : contrôle des coûts

- les nouvelles formes de coopération public-privé
- le développement de nouvelles pratiques de gouvernance

Alain Coheur, président de Social Economy Europe

L'économie sociale pose comme principe la primauté de la personne sur le capital. Elle vise à répondre aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne (emploi, intégration, solidarité etc.). Elle est composée d'entreprises à part entière sur un marché mais avec des caractéristiques propres.

La gestion démocratique est un principe clé comme la participation active des acteurs. C'est une des clés de lecture de l'économie sociale, permettant aussi un ancrage local.

Le problème est que la question des SSIG prend un tour technique et non plus politique. Le cadre juridique doit être clarifié pour parvenir à une réelle modernisation dans un cadre européen clairement défini. Cette modernisation ne peut être appréhendée que sur la base du marché intérieur. La Commission devrait se doter d'une direction « Economie sociale » compte tenu de son importance.

Un rapport d'initiative sur l'économie sociale est en cours d'élaboration au Parlement européen.

Matthias Maucher, coordinateur des politiques sociales, Solidar

De nouveaux risques et problèmes sociaux (maladies chroniques et dégénératives, hausse de la longévité avec le maintien en bonne santé comme objectif) appellent de nouveaux types de services. L'importance du phénomène se retrouve dans la hausse de l'emploi dans les secteurs des services sociaux et de santé.

Par ailleurs, certains instruments augmentent les demandes de la part des utilisateurs (subventions, aides etc.).

La question de la qualité devient centrale, notamment via la Recommandation sur l'inclusion active, mais celle-ci est trop orientée sur le marché du travail, qui ne représente pas toutes les facettes de l'inclusion.

Brian Munday, directeur de recherche, Université de Kent

L'intégration des services est très importante, liée à la plus grande prise en compte de l'attente des usagers. De plus, pour améliorer la continuité et la qualité des SSIG, il faut une approche globale.

Les résultats des services de sociaux et de santé sont corrélés et se renforcent mutuellement. Il note aussi un plus grand accent sur l'efficacité en matière de SSIG.

L'intégration est une notion positive mais elle est un processus complet et pas quelque chose qui se décrète.

Eric Monnier, Président directeur général, Eureval

Quelle est l'utilité de l'évaluation pour la modernisation des services sociaux ? Quelle place pour la société civile dans le processus d'évaluation ? Comment organiser les évaluations ?

Le problème est qu'il n'y a pas de signaux clairs de la part des clients. Les services sociaux dépassent le client mais s'intéressent à l'intérêt général.

Il faut toujours s'intéresser aux problèmes et enjeux pour faire des objectifs spécifiques et opérationnels dont dépendent les réalisations. Mais les problèmes et enjeux sont variables par essence, donc l'évaluation est très importante.

L'objectif est d'évaluer la qualité des prestations, la gestion des performances (atteintes des objectifs) et enfin l'évaluation au regard des objectifs stratégiques fixés au préalable.

Les parties prenantes peuvent être associées aux questions évaluatives, à la définition des besoins. La participation peut être plus ou moins restreinte, on parle ainsi d'auto-évaluations.

La participation permet de prendre en compte tous les points de vue et d'avoir une meilleure acceptabilité pour les parties prenantes, des changements à apporter. Enfin, cela permet une meilleure responsabilisation des usagers.

Les défis sont de faire de l'évaluation tout en faisant de la gestion de performance et de la qualité des prestations.

Klaus Wiedner, Commission européenne, DG marché intérieur

L'objectif est le meilleur service au meilleur prix, dans un contexte de restriction budgétaire. Les opérateurs privés ne doivent pas être exclus *a priori*. C'est l'objectif de la mise en concurrence.

Asta Manninen, Helsinki

La qualité et l'accessibilité des services vont bénéficier d'Internet. Les services publics locaux sont un pilier du modèle social européen.

En Finlande, la subsidiarité est un principe clé en matière de services sociaux et de santé.

UNCCAS et ELISAN

Les règles du marché intérieur ne doivent pas aboutir à mettre en échec l'accomplissement des compétences des collectivités et leur libre coopération.

Elisan demande à la Commission de prendre une position claire sur la fourniture « in house » des SSIG. Elle réaffirme l'importance des services publics locaux performants et accessibles à tous, comme éléments clés de la stratégie de Lisbonne.

Il faut construire un modèle social européen.

Anne Van Lancker, député européen

L'UE ne peut protéger les services sociaux des forces du marché que si les Etats utilisent les instruments à leur disposition, dont le mandatement.

Deux échéances sont importantes : la transposition de la directive sur les services en décembre 2009 et l'évaluation du paquet Monti Kroes en décembre 2009 avec un premier rapport en décembre 2008.

Le PE avait voulu exclure les services sociaux de la directive sur les services. Mais l'exclusion est ambiguë, relative à l'exigence de mandatement. L'exclusion de la directive services, ne met pas à l'abri les services sociaux des autres règles du marché (aides d'Etat, concurrence). C'est pour cela que le Parlement s'est prononcé pour une directive sectorielle, permettant au droit européen d'être adapté aux spécificités des services sociaux.

La Commission opère une distinction entre l'acte de mandatement (art 86§2) et l'opérateur mandaté. Le mandat doit prendre une forme officielle. Mais il n'y a pas d'acte de mandatement clé en main, l'exigence est celle d'une obligation de prester. Cette obligation colle très mal aux services sociaux, au regard de leur droit d'initiative. Les services sociaux opèrent souvent sur des champs dans lesquels ils ne sont pas explicitement chargés.

Par ailleurs, le délai de décembre 2009 est-il réaliste ?

Cécile Helmryd, Commission européenne, DG marché intérieur

La directive services est une occasion de moderniser les services sociaux et simplifier les procédures administratives.

Le mandat comporte deux notions. L'acte de mandatement au sein du paquet Altmark conditionne un financement alors qu'au sens de la directive service, il est utile pour savoir si on est dans le champ d'application de la directive services.

Cette dernière ne porte pas sur les questions de financement. Dans la version anglaise, ce n'est pas le même terme qui est utilisé.

L'obligation de prester un service donné est un élément commun à ces deux notions. Pour la directive services, un acte officiel suffit pour reconnaître le mandat. Si un prestataire n'est pas mandaté au sens de la directive services, il sera simplement reconnu comme prestant un service et sera inclus dans la directive services. Cela n'aurait pas de conséquence sur les questions de financement.

La directive service n'implique pas l'obligation de supprimer tous les régimes d'autorisation, ni les références à des critères sociaux dans les appels d'offre.

La directive service implique une simplification administrative (guichet unique, procédures par voie électronique) et le recensement des régimes d'autorisation applicables dans le domaine des services sociaux. L'existence de ces régimes doit être évaluée pour valider leur pertinence. Les objectifs de politique sociale sont des critères permettant de justifier les régimes d'autorisation.

Lida Balta, Commission européenne, DG concurrence

Le paquet SIEG de 2005 exclut de notification le logement social, les hôpitaux ou les compensations inférieures à 30 000 euros.

L'objectif est de calibrer les paramètres de la compensation octroyée. Un mandat doit avoir une valeur juridique contraignante en droit national. Il doit créer une obligation de fournir les services concernés à tout utilisateur qui en fait la demande (arrêt BUPA).

Un acte permettant l'exercice d'une activité économique à des opérateurs qui remplissent certaines conditions n'est pas un mandat.

Le mandat ne s'oppose pas à la liberté et à l'autonomie des fournisseurs de SSIG. Elle est une notion assez flexible et doit correspondre à une décision de l'autorité publique approuvant et prévoyant le financement des propositions de ses fournisseurs de service.

Les Etats sont libres de choisir la forme de l'acte juridique qu'ils souhaitent utiliser. Il n'y a pas de mandat « standard ».

Selon la décision SIEG de 2005 :

Le contenu du mandat :

- la nature et la durée des obligations de service public (OSP). Les Etats peuvent définir davantage les conditions d'accomplissement de la mission SIEG (exemple des critères de qualité). Les Etats peuvent mettre un mécanisme de révision périodique pour adapter la mission SIEG aux besoins des utilisateurs.

Le mandat doit inclure le paramètre de calcul, de contrôle et de révision de la compensation. Le montant exact de la compensation n'est pas nécessaire. Mais il faut que le texte comprenne les coûts liés à la gestion du SIEG, une base claire pour le calcul futur du SIEG. Il est possible d'inclure une révision périodique des paramètres en fonction des coûts pour adapter les financements à la réalité du service.

Le mandat doit inclure des sauvegardes pour éviter les surcompensations et les modalités de remboursement, avec une comptabilité séparée, ce qui permet de prouver l'absence de surcompensation. Les Etats doivent aussi faire des contrôles réguliers afin de s'assurer que l'entreprise n'a pas reçu une compensation excédant le montant déterminé à partir des coûts réels engendrés. Il appartient aux Etats de définir les critères pour le remboursement d'éventuelles compensations.

Les Etats membres peuvent aller au-delà des conditions requises. Ils peuvent choisir différents types de financement mais il faut éviter les surcompensations.

Le mandat ne limite pas la liberté des Etats de choisir la forme juridique en prenant compte des spécificités nationales.

La notion de mandat au sens de la directive service :

Il faut une obligation de fournir le service.

La seule différence avec la décision SIEG de 2005 est qu'elles ont des finalités différentes. Pour la directive services, le mandat permet l'exclusion de son champ d'application. La décision SIEG est plus complexe (paramètres de calcul).

Un opérateur mandaté au sens de la décision SIEG est exclu de la directive sur les services, parce que la décision SIEG est plus stricte. Mais l'inverse n'est pas vrai.

La Commission attend les rapports des Etats membres pour voir les problèmes qui se sont posés.

Manfred Mohr, Croix Rouge allemande

L'acte de mandatement pose de nombreux problèmes. Comment évaluer la valeur ajoutée des SSIG ? La surcompensation est un point très compliqué pour les opérateurs. De plus, comment prendre en compte le travail des bénévoles ?

Un des problèmes est la grande pluralité des notions autour du concept de SSIG. Il y a une perception à travers l'Europe de ce qu'est un SSIG, avec un équilibre entre le social et l'économie. De plus les SSIG sont dans l'intérêt de toute la société.

Le modèle social européen et le Protocole SIEG font références aux principes des SSIG, avec des points clés comme l'accès, la qualité, la non-discrimination.

La plupart des SSIG sont de nature économique, ils sont sur le marché mais il y a des échecs du marché auxquels les SSIG répondent. Les SSIG ne doivent pas être seulement réservés aux plus vulnérables, la notion de prévention est aussi au cœur de la notion.

Les SSIG sont une compétence partagée, ils doivent être développés dans le respect des principes de subsidiarité.

Markus Seppelin, ministère de la santé et des affaires sociales, Finlande

Les SSIG sont un concept nouveau en Finlande. Il n'y a pas de définition dans la législation, il y a donc une grande part d'interprétation au regard des textes européens, notamment pour les questions économique/non économique, les effets sur le commerce européen, la mise en danger des missions par l'application du droit européen. Les règles de la CJCE sont difficiles à interpréter.

Les SSIG sont très présents en Finlande, orientés sur l'ensemble de la population. Ce sont les municipalités qui sont responsables pour l'organisation des SSIG, soit elles mêmes, soit via des opérateurs privés. D'ailleurs, la Finlande a de nombreux partenariats publics-privés avec le tiers secteur.

Il est parfois difficile de faire la distinction entre les services de nature économique et ceux de nature non économique. De plus comment prendre en compte les évolutions du marché ? Comment prendre en compte l'autonomie des autorités locales ?

Christian Horemans, Union nationale des mutualités libres, Belgique

En matière de SSIG, ce sont les Etats qui sont moteur et surtout la France alors qu'en matière de directive service, c'est la Commission qui pousse le dossier.

Le problème est que le manuel sur la directive services, que certains érige en véritable « bible » n'explique pas la notion de mandat.

Le mandatement par l'Etat se traduit par une loi ou un autre acte d'autorité. Mais que se passe-t-il si la loi ne reprend pas le nom du prestataire ou ne définit pas clairement la mission du prestataire ? Cela est-il aussi un acte de mandatement ? Si le prestataire est reconnu de l'Etat mais pas mandaté, que se passe-t-il ?

Une seule chose est sûre, le prestataire doit avoir l'obligation de prester le service.

Atelier SSIG et usagers

L'objectif est d'éclaircir les contenus des concepts de liberté de choix (fournisseur public et privé) et de soutenabilité. Il y a un excès du consumérisme et du « welfarisme ». La question est de savoir comment traiter de la soutenabilité d'un point de vue financier, social et environnement.

Les évaluations soulignent deux choses :

- la satisfaction des usagers est la même tant qu'il y a un certain niveau de qualité de service.

- la liberté de choix, c'est-à-dire l'ouverture à la concurrence privée se traduit par une standardisation des services. Il y a donc une contraction des services par la privatisation et donc moins de choix ainsi que moins d'acteurs présents.

La soutenabilité est-elle financière ou basée sur la solidarité ? Quel choix pour les services ? Qui est responsable de la soutenabilité ?

L'atelier a également rappelé les processus et la mémoire institutionnelle et les pratiques en vigueur. De nombreux progrès ont été réalisés dans les SSIG. Des mots clés portent l'évolution de la notion :

Livre Blanc 2004 : accessibilité, continuité, choix, transparence

2006 : benchmarking, décentralisation, out sourcing

Communication 2007 : besoins et diversités des usagers, proximité

Inclusion active 2008 : disponibilité territoriale, solidarité, investissement en capital humain

En matière de SSIG, le schéma à parcourir se décline en 4 points : une méthodologie participative (interaction efficace), un dialogue, une certitude légale et une démarche qualité.

Atelier SSIG et mandats

Pour les opérateurs de SSIG, la question de mandatement pose la question de l'adaptation des textes communautaires aux réalités des SSIG. Quelle place pour l'intérêt général ?

Il faut une approche flexible. Il n'est pas clair de savoir les instruments juridiques à la disposition des opérateurs et des collectivités. Faut-il un décret collectif pour avoir une sécurité juridique ou avoir un système de réglementation sectorielle ?

Des échéances sont importantes : l'évaluation du paquet SSIG avant mi décembre 2008 et la transposition de la directive sur les services. La transposition est en retard dans de nombreux pays.

En l'absence de cadre législatif spécifique, la question du mandat est essentielle.

Les points évoqués qui restent des sources d'insécurité juridique sont les suivants :

- La notion de personne dans le besoin et les services sociaux destinés à l'ensemble de la population.
- L'obligation de prester à toute personne qui en fait la demande (arrêt BUPA)
- Le droit d'initiative des opérateurs de services sociaux
- L'autonomie des collectivités locales

La nécessité de faire remonter vers la Commission une liste quasi exhaustive des SSIG ne met elle pas en cause le principe de subsidiarité qui prévaut en matière de définition et d'organisation des SSIG ?

Il faut créer un espace entre l'Etat et le marché : c'est l'économie sociale.

Atelier SSIG et aides d'Etat

Le Paquet Monti Kroes exempte de notification de certaines catégories d'aides. Les parties prenantes ont un grand besoin d'informations, ce qui crée une incertitude juridique.

La Commission n'envisage pas *a priori* d'inclure de nouveaux services bénéficiant de l'exemption de notification. Mais les acteurs soulignent qu'il faut une clarification de la jurisprudence Altmark.

L'action de la Commission est pilotée par la volonté de ne pas affecter le marché intérieur et la concurrence d'où sa volonté de ne pas inclure de nouveaux services.

L'arrêt BUPA a semblé satisfaire les incertitudes en renforçant la latitude des Etats membres et en clarifiant un peu le critère des les paramètres du coût ainsi qu'en minimisant le 4^{ème} critère de l'arrêt Altmark.

Mais l'arrêt BUPA, rendu par le tribunal de grande instance n'a pas la même valeur que la jurisprudence de la CJCE (arrêt Altmark).

Parallèlement, la Commission reconnaît la difficulté à définir le 4^{ème} critère de l'arrêt Altmark en matière de services sociaux.

Atelier SSIG et partenariats

Il y a un problème au regard de la grande variété des partenariats qui ont souvent un héritage historique.

Les services sociaux sont devenus de nature économique. Il faut que les petits prestataires soient encouragés à développer des services sociaux locaux. La coopération notamment entre les collectivités locales ou les acteurs doit être encouragée.

Les structures actuelles de gouvernance posent problèmes, une plus grande gouvernance est nécessaire (transparence, financement). Mais quel rôle pour les autorités locales ? Comment assurer des services de qualité ?

Michel Thierry, inspecteur général des affaires sociales, Ministère du travail

Trois éléments sont clés dans les débats :

- Un consensus sur la place centrale de l'utilisateur : transparence, égal accès, accessibilité, évaluation, démarche qualité.
- Un fort besoin de reconnaissance des opérateurs et notamment non lucratifs : il faut développer l'écoute pour les opérateurs hors marché. Les opérateurs doivent aussi se remettre en cause, avoir une capacité d'évaluation. Cette reconnaissance ne doit pas passer par une approche législative nécessairement. Il faut identifier les difficultés rencontrées puis se poser la question du « véhicule juridique » qui pourra être utilisé. Les budgets sont de plus en plus serrés alors que les besoins en matière de services sociaux sont de plus en plus importants.
- Une forte demande de sécurité juridique : il y a peu de contentieux dans le champ des services sociaux, peu de difficultés constatées, mais il y a des risques. On est pour le moment dans le virtuel. Le débat n'est pas encore public, l'information est loin d'être développée, c'est un débat largement entre initiés. Mais cela va évoluer, il faut donc l'anticiper.

Des normes renvoient largement à la subsidiarité. C'est aux Etats membres de faire le travail de sécurisation sous le contrôle du juge. Le problème est que les notions sont larges, avec un large pouvoir d'appréciation du juge et de la jurisprudence. Les opérateurs veulent plus de précision quant aux appréciations liées à l'application du droit communautaire.

Bernard Spiegel, président du groupe sur les SSIG du comité de la Protection sociale

Ce groupe travaille sur les questions juridiques au regard des services sociaux et est à l'origine du questionnaire suite au paquet présenté par la Commission en novembre 2007.

Tous les systèmes nationaux sont différents ce qui rend la question si complexe, les solutions possibles sont aussi très variées (mandat, délégation, achat de services etc.)

Un rapport sera rédigé en décembre qui fera la synthèse des retours à la consultation.

Laurent Ghékière, Union sociale pour l'habitat

Le cadre actuel est le fruit de la jurisprudence basée sur les industries de réseaux, pas toujours adaptée à la réalité des SSIG. Or, ce ne sont pas des biens de type marchands mais des biens relevant des droits fondamentaux dont il est question.

Le système de la Commission change l'application de l'organisation des services sociaux dans les Etats. On est alors dans une approche à moyen terme.

L'obligation de contrôle des aides d'Etat pose problème au regard du trop grand nombre d'acteurs impliqués. Il faudrait multiplier par 12 le personnel de la DG concurrence pour faire face à l'afflux de notification pour les acteurs ne répondant pas aux critères du paquet Monti Kroes ou de l'arrêt Altmark.

Le Parlement européen, le Comité des Régions et le Comité économique et social européen poussent pour une approche politique qui vise à adapter les règles qui n'ont pas été créées pour les services sociaux, aux réalités des services sociaux. La question clé reste celle du Conseil qui ne prend pas ses responsabilités.

Claire Roumet, Vice Présidente de la Plate forme sociale

Le cadre juridique offre une flexibilité mais celle-ci est méconnue par les autorités d'où un recours croissant aux appels d'offre, par sécurité.

La question qui mérite d'être posée est la suivante : Quel est le cadre juridique dont les services sociaux ont besoin pour se développer, accroître leur services, gagner en qualité ? Il faut renverser la question et ne pas se limiter à vouloir traiter les questions techniques.

La qualité des services sociaux est intrinsèquement liée à la qualité des conditions de travail.

Le cadre européen est trop monolithique, or dans la réalité il y a une grande diversité des opérateurs et des services, notamment pour le secteur associatif.

Jozef Niemiec, confédération européenne des syndicats

Le financement reste une question cruciale en matière de services sociaux. En pratique, on constate la précarité des conditions de travail, de rémunération.

Comment financer les services pour remplir les finalités de l'intérêt général ? Ce sont les Etats membres qui sont compétents. Mais l'UE se mêle du débat, comme la CJCE. Qui opère *in fine* les choix : les juges ou le politique ?

Le marché intérieur ne peut pas toujours être la priorité, en matière de services sociaux, la priorité doit être la finalité sociale. Le marché n'a pas réussi à répondre aux attentes des citoyens européens. Il faut repenser le cadre existant pour répondre aux préoccupations des citoyens.

Loes Van Embden Andres, Business Europe

Il existe des tendances partagées entre les Etats membres liées à la modernisation des SSIG en réponse au besoin d'inclusion active, à la réduction des coûts, au vieillissement et à la flexicurité.

L'objectif est d'avoir un système plus durable à l'avenir. Il y a des modifications au plan structurel avec une décentralisation accrue des SSIG pour des services sur mesure et donc plus efficaces.

Ces développements se sont traduits par un changement de la programmation publique vers la fourniture de services par les opérateurs privés.

Il faut clarifier les règles applicables aux services sociaux pour permettre aux opérateurs privés de trouver leur place.

La question du marché du travail est clé dans les services sociaux, notamment parce qu'il n'y a pas de corrélation entre les qualifications et les niveaux de revenus. Pour faire face à l'accroissement des besoins prévus, il faut travailler à l'attractivité du secteur.

Il y a beaucoup de questions sur les capacités des règles communautaires à faire face à la diversité des situations. Il y a de plus en plus de fourniture de services par le marché, c'est un encouragement pour trouver un équilibre entre liberté de choix, qualité, prix.

La question de la sécurité juridique est surtout posée par ceux qui veulent garder leur position de monopole des opérateurs.

Business Europe est favorable à la clarification des règles par la Commission européenne.

Mireille Flam, Vice présidente du CEEP

Le problème est dans la définition des besoins en matière de services sociaux au regard des besoins et des attentes des usagers.

L'innovation vient souvent des usagers eux-mêmes (exemple mode de garde alternatif pour les enfants). Les responsables politiques subventionnent cette créativité. Mais la subvention n'est pas un cadre juridique clair. Quelle position juridique pour les conventions de subvention ? S'agit-il d'un mandat ?

Avec la crise, les besoins sociaux vont évoluer. La politique ne peut s'affranchir de l'initiative des acteurs, notamment pour définir les besoins sociaux.

Le CEEP est favorable à une directive cadre sur les SSIG pour garantir les services. Il faut sécuriser les services sociaux et sécuriser les subventions pour les services qui répondent aux attentes politiques et sociétales.

Jacques Toubon, député européen

Le périmètre des SSIG exclus à l'article 2 de la directive services n'est pas clairement défini, il dépend de la notion de mandatement.

Quelle est la place du secteur associatif, du secteur non lucratif ? Comment assurer son avenir au regard des missions et services qu'ils rendent ?

Ce sont des questions importantes. Cependant, il ne faut pas exagérer les alertes. Des entreprises privées ne vont pas prendre la place de services non lucratifs. Les aides publiques posent des craintes auxquelles il faut répondre.

La pérennité du modèle social est-elle mise en cause par cette incertitude juridique ? La réponse est non.

Cela étant, il y a des questions à traiter dans le cadre des prochaines échéances (directive services et rapport sur les aides d'Etat). Le climat politique et social a évolué. Il y a de plus en plus de personnes qui prennent en compte la question des services sociaux. Mais on se situe dans une période de fin de mandat. De plus au niveau du Conseil, les positions restent très idéologiques.

La crise financière, économique et sociale marque la fin de la doctrine de « moins d'Etat ». Avec la crise ressurgit le système d'économie sociale de marché, le modèle

rhéan continental. Dans ce modèle, les services sociaux ont un rôle fort et ils sont producteurs des valeurs mêmes du modèle.

Il faut une initiative politique à deux niveaux :

- une loi nationale dans le cadre de la transposition de la directive sur les services qui qualifie les SIEG en tenant compte de la diversité du secteur, avec une définition française adaptée au contexte communautaire de mandatement, la compensation financière, de l'obligation de prêter.

- au niveau communautaire, l'éclaircissement de la jurisprudence

Elise Willame, présidente du Comité de la protection sociale

Les SSIG prennent de plus en plus d'importance dans le champ de la protection sociale. Le rapport Spiegel sera discuté en novembre et restitué au Conseil de décembre.

La qualité devient également une question d'importance, notamment dans les champs de l'inclusion active et des soins de santé.

La méthode ouverte de coordination est un formidable système pour échanger entre les Etats membres.

Jean Louis Destans, Vice Président du Comité des régions

Il y a de nombreux retards en matière de transposition de la Directive services et l'ampleur de la tâche demeure très vaste.

Pourquoi demander aux Etats de légiférer alors que la Commission pourrait présenter une directive sur les SSIG qui a été demandée par la société civile et le Parlement ?

La Commission Barroso ne veut pas proposer ce texte mais il y a un nouveau climat social et de nouvelles institutions.

Il faut avoir la notion de mandatement la plus large possible, reprenant l'ensemble des dispositifs développés par les départements pour répondre aux besoins.

Raymons Hencks, membre du CESE

Peut-on se baser sur un Traité qui n'est pas encore adopté ? La ratification du Traité continue, tout espoir n'est pas perdu. La Convention de Vienne rend applicable l'application du Traité de Lisbonne aux Etats qui l'ont signée.

Les Etats se sont engagés à travers cet engagement, notamment en matière de SSIG avec le Protocole. Cet engagement doit être suivi d'effets.

Il faut clarifier les concepts à l'oeuvre. La Communication de 2007 ne s'est pas inspirée du Protocole, ni du Traité. C'est dommage parce que le Traité a fait des innovations fondamentales en matière de SSIG (exemple la demande de règlements en matière d'accomplissement des missions d'intérêt général, article 14).

Il faut des règlements opérationnels notamment en matière de mandatement, de financements des missions. Chaque thème doit être traité séparément dans un règlement.

Iles Braghetto, député européen

Il faut un instrument cadre pour les services sociaux, une directive qui respecte les principes de subsidiarité. Il faut approfondir le concept de « services à la personne », la question des services « économiques et non économiques ».

La question de la qualité est importante mais ne doit pas conduire à des standards harmonisés tirés vers le bas.

Le Parlement va examiner dans les prochaines semaines le rapport sur l'économie sociale. Ce sera l'occasion d'ouvrir les débats.

Erika Szucs, Ministres des affaires sociales et du travail, Hongrie

La Hongrie reconnaît l'importance des SSIG. Il faut permettre que chaque citoyen ait accès aux services sociaux dont il a besoin. Les défis sont communs en Europe, tels que le vieillissement. Les SSIG gagnent en importance dans le contexte de la crise pour éviter que les personnes les plus fragiles soient marginalisées.

Les SSIG constituent un domaine très sensible dans les Etats membres. Le principe de subsidiarité doit être respecté. Les systèmes de protection sociale sont très variés dans les Etats membres.

Marian Hosek, Vice Ministre du Travail et des affaires sociales, République Tchèque

Il n'y a pas d'harmonisation concernant la terminologie des SSIG. Il n'y a pas non plus de perception commune des SSIG.

Mais il y a des défis communs (croissance démographique, vieillissement de la population, soutenabilité des systèmes, qualité des services, croissance du secteur tertiaire, accent sur les bénéficiaires, planification et accès aux services)

L'échange des bonnes pratiques permettra d'avancer vers des démarches communes.

La qualité sera au cœur de la Présidence Tchèque en matière de SSIG. La République Tchèque va organiser une conférence sur les services sociaux, notamment axés sur les publics seniors et les handicapés, en avril 2009.

Johan Vandebussche, directeur de cabinet du ministre de l'intégration sociale, Belgique

Comment répondre aux besoins croissants en matière de SSIG tout en maintenant un niveau de financement soutenable des systèmes ? Les SSIG ne doivent pas être contrariés par l'application des règles communautaires. Les objectifs sociaux doivent être pris en compte au-delà des obligations économiques et de concurrence.

L'UE peut jouer un rôle important en matière de SSIG, entre les objectifs de cohésion sociale et les objectifs de concurrence et de marché intérieur. Il faut trouver un équilibre entre le social et la filière économique.

L'UE doit reconnaître la légitimité des services sociaux au regard de leur mission.

Le prochain forum SSIG sera organisé par la Belgique au deuxième semestre 2010. Les SSIG seront un point clé de la Présidence belge de l'UE.

Valérie Letard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité

La question de l'emploi est cruciale en matière de SSIG (protection des travailleurs, mobilité, qualifications etc.)

Une approche commune est nécessaire entre les Etats membres. La Méthode ouverte de coordination doit être le cadre européen des échanges.

Il faut travailler dans le respect de la subsidiarité et notamment dans le cadre du Comité de la Protection Sociale. Les SSIG font partie du programme de travail du Comité.

Concernant les SSIG, il faut avancer sur 3 points : la clarification juridique, la qualité et le mandatement. L'idée d'une directive ne fait pas consensus. Il faut donc réfléchir à une logique de feuille de route.

Les SSIG sont un pilier du modèle social européen. Il leur faut un cadre juridique sécurisé à l'élaboration duquel tous les acteurs doivent participer.

Nikolaus Van der Pas, Directeur général, DG emploi et affaires sociales, Commission européenne

Le climat actuel est difficile. Dans quelle mesure les SSIG sont-ils mis en danger par le fonctionnement de l'UE ?

La Commission cherche à donner des solutions aux questions posées. La qualité est une question clé que la Commission prend très au sérieux, de même que la problématique de l'inclusion active.

Les Etats membres n'ont pas donné de position majoritaire sur le volet de la législation européenne en matière de SSIG. La Commission doit prendre en compte cette réalité.

La Commission a donné déjà de nombreuses clarifications du droit au regard des SSIG. Le droit européen est beaucoup plus flexible et ouvert que ne l'est sa perception par les opérateurs (il n'impose pas l'obligation de déréglémenter par exemple).

La définition d'un service social relève du domaine de la compétence des Etats membres.

Le problème d'une directive est qu'elle doit être transposée, d'où la faible valeur ajoutée d'une directive sur les SSIG qui serait transposée selon 27 clés de lecture différentes.

Le débat doit continuer mais pour l'instant, la Commission n'est pas convaincue d'une intervention nouvelle de la Commission européenne. L'Europe doit être économique et sociale, et atteindre ainsi un équilibre qui pour les services sociaux est quasiment atteint.