

**COMMUNIQUE DE PRESSE**  
**11 janvier 2010 (embargo > 11.01.10 9h00)**

**APPEL A UN SOUTIEN DE LA PROPOSITION DE LOI SUR LES SSIG**

Le Collectif SSIG appelle les membres de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale ainsi que l'ensemble des parties prenantes au niveau territorial, collectivités territoriales, acteurs de l'économie sociale et utilisateurs, à soutenir l'initiative parlementaire consistant à proposer une loi sur les SSIG et leur sécurisation juridique en droit communautaire. Cette proposition de loi contribue à apporter une sécurité juridique aux services sociaux en France au regard de deux éléments fondamentaux de leur régulation que sont leur financement au moyen de ressources publiques (aides d'Etat) et l'encadrement des acteurs à des fins de protection des utilisateurs vulnérables (droits spéciaux sous la forme de régimes d'autorisation tels que les agréments) relevant des dispositions du droit communautaire de la concurrence et du marché intérieur.

En clarifiant par la loi de manière transparente et objective le positionnement des services sociaux dans le champ des services d'intérêt général, cette proposition législative :

1. permet à ces services sociaux de bénéficier explicitement des dispositions du Traité en matière de protection des missions d'intérêt général qui leur sont imparties au titre de la protection sociale, de la solidarité nationale, de la cohésion sociale et de la mise en œuvre des droits fondamentaux, dispositions protectrices récemment renforcées et explicitées par le Traité de Lisbonne avec l'appui de la France, et ainsi à prévenir le développement du contentieux communautaire dans le champ des services sociaux,
2. clarifie la distinction opérée par le Traité et son nouveau Protocole sur les services d'intérêt général au regard de la qualification d'activité de nature économique et non économique des services sociaux et de l'application effective des règles communautaires de concurrence et du marché intérieur à ce secteur clé en matière d'emplois de proximité non délocalisables,
3. permet d'exempter de notification à la Commission européenne les aides d'Etat accordées aux acteurs au titre du financement public des services sociaux en intégrant les exigences de mandatement du droit communautaire de la concurrence relatives aux « compensations de service public » et en précisant les modalités concrètes de ce mandatement notamment en direction des collectivités territoriales organisatrices de ces services sociaux dans les territoires de vie où s'expriment les besoins sociaux,
4. reprend à son compte la proposition du rapport Thierry au Premier Ministre consistant à créer une convention de partenariat d'intérêt général afin de sécuriser en droit les pratiques de contractualisation des collectivités territoriales et d'éviter la systématisation non justifiée du recours aux marchés publics,
5. transpose en droit interne l'exclusion des services sociaux du champ d'application de la directive services (article 2.2.j) et sécurise ainsi au regard du droit du marché intérieur, les régimes d'agrément relatifs par exemple aux bailleurs sociaux, aux crèches ou encore aux établissements médico-sociaux garants de la protection des utilisateurs de ces services sociaux ainsi que la non application des dispositions relatives à la libre prestation de services.

Le Collectif SSIG n'ayant pas la volonté de commenter la vie politique nationale, il tient à se démarquer de l'exposé des motifs de la proposition de loi afin d'attirer l'attention sur le corps même de la proposition : les questions qui y sont posées et les réponses apportées lui semblent susceptibles de susciter un large consensus hors de tout clivage partisan, sur un dossier aussi essentiel que la pérennité des services sociaux sur nos territoires.

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE

Le Collectif considère que les enjeux en présence appellent à la recherche d'un consensus large entre l'ensemble des groupes politiques afin que la Représentation nationale puisse apporter la sécurité et la prévisibilité juridiques nécessaires au développement des services sociaux d'intérêt général en France et à leur contribution effective aux objectifs de solidarité, de cohésion et de protection sociales que la République française partage avec l'Union européenne.

Annexes :

- annexe 1 : cadre juridique communautaire applicable aux services sociaux
- annexe 2 : fondements en droit communautaire de l'exigence de mandatement
- annexe 3 : financement et encadrement des opérateurs de services sociaux

\* \* \*

Le collectif SSIG est composé de **19 organisations nationales de services sociaux** représentatives notamment des secteurs de la formation professionnelle continue, des soins de santé hospitaliers, des régimes obligatoires et complémentaires de sécurité sociale, du logement social et de l'insertion par le logement, de l'action sociale et médico-sociale, y compris des collectivités locales. Il a été constitué dans le cadre des débats européens sur la directive services et sur la reconnaissance du caractère de services d'intérêt général des services sociaux en droit communautaire.

**AEFTI** : Association pour l'Enseignement et la Formation des Travailleurs Immigrés et de leur famille

**CEEP France** : Centre Européen des Entreprises de service Public – section française

**FAPIL** : Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement

**FEHAP** : Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Assistance Privés à but non lucratif

**FHF** : Fédération Hospitalière de France

**FNARS** : Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale

**FNMF** : Mutualité française

**FNEPL** : Fédération Nationale des Entreprises Publiques Locales

**FPACT** : Mouvement pour l'amélioration de l'Habitat

**INSTEP** : Acteur territorial pour la formation et l'emploi

**MFP** : Mutualité Fonction Publique

**MGEN** : Mutuelle Générale de l'Education Nationale

**MSA** : Mutualité Sociale Agricole

**SYNOFDES** : Syndicat National des Organismes de Formation de l'Economie Sociale

**UNCCAS** : Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale

**UNIOPSS** : Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

**UROF** : Fédération Nationale des Unions Régionales des Organismes de Formation

**USH** : L'Union sociale pour l'habitat

**Membre associé :**

**CPCA** : Conférence Permanente des Coordinations Associatives

**En savoir plus :** <http://www.ssig-fr.org>

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE

## Annexe 1 : cadre juridique communautaire applicable aux services sociaux

L'enjeu consiste à inscrire les services sociaux relevant de la protection sociale, de la cohésion sociale, de la solidarité nationale et de la mise en œuvre des droits fondamentaux à la dignité et à l'intégrité humaines dans les dispositions du droit communautaire relatives aux services d'intérêt général, dispositions protectrices du bon accomplissement des missions particulières qui leur sont imparties et qui priment sur l'application des règles de concurrence (interdiction des aides d'Etat) et du marché intérieur (interdiction des agréments et autres régimes d'autorisation induisant une entrave à la liberté d'établissement et de prestation.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au 1<sup>er</sup> décembre 2009, ratifié par la République française le 8 février 2008, contribue à renforcer ce principe de protection des missions d'intérêt général imparties à certains services qualifiés d'intérêt général, y compris aux services sociaux. Le livre blanc de la Commission européenne sur les services d'intérêt général<sup>1</sup> a en effet affirmé "reconnaître pleinement l'intérêt général dans les services sociaux" et établi la notion de « services sociaux d'intérêt général », notion développée dans deux communications spécifiques publiées en avril 2006<sup>2</sup> et novembre 2007<sup>3</sup> qui en ont reconnu les spécificités notamment en matière d'organisation, d'encadrement, de financement et de nature des opérateurs et des utilisateurs.

Ces spécificités ont par ailleurs justifié l'exclusion par le Parlement européen de certains services sociaux mandatés par l'Etat de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE)<sup>4</sup> de façon à préserver les régimes d'autorisation et d'agrément des opérateurs établis à des fins de protection des personnes vulnérables.

Il revient aux Etats-membres, et par conséquent à la France, de qualifier explicitement les services sociaux de services d'intérêt général.

L'article 14 du nouveau Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reconnaît par ailleurs la place qu'occupent les services d'intérêt général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi que le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Il stipule que l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Il demande au Parlement européen et au Conseil, d'établir par voie de règlements, les principes et de fixer les conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres de les fournir, de les faire exécuter et de les financer.

[Le nouveau protocole n° 26 sur les services d'intérêt général annexé au TUE et au TFUE](#), proposé par le Premier Ministre hollandais, Jan Peter Balkenende et soutenu par le Président de la République française lors du Conseil européen de Lisbonne, souligne quant à lui leur importance et précise à son article premier le contenu de la notion de valeurs communes de l'Union européenne qui leur est reconnue en termes :

- de rôle essentiel et du large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser ces services d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins

<sup>1</sup> Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM 2004 374 du 12 mai 2004

<sup>2</sup> Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, COM 2006 177 du 26 avril 2006

<sup>3</sup> Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, COM 2007 725 du 20 novembre 2007

<sup>4</sup> Article 2.2.j : « les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat »;

des utilisateurs,

- de leur diversité et des disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes;
- de niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, d'égalité de traitement et de promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ;

Le protocole précise par ailleurs à son article 2 que les dispositions des 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.

L'article 106§2 [TFUE](#) rappelle que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux dispositions des traités, notamment aux règles de concurrence, dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ;

Enfin, l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précise que cette dernière reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et les pratiques nationales afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Cette reconnaissance dispose désormais d'une valeur juridique analogue aux dispositions des Traités.

Une distinction est ainsi faite en droit communautaire entre :

- les services d'intérêt général qui, compte tenu de leur mode d'organisation et de financement, ne relèvent pas d'une activité de nature économique au sens des Traités et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et auxquels les règles de concurrence et du marché intérieur ne s'appliquent pas (notion de « services non économiques d'intérêt général (SNEIG) explicitée à l'article 2 du protocole n°26 sur les services d'intérêt général»),
- et les services d'intérêt général relevant d'une activité de nature économique au sens du Traité compte tenu de leur mode d'organisation et de financement et auxquels s'appliquent ces règles mais sous condition expresse de bon accomplissement de la mission particulière qui leur est impartie (notion de « services d'intérêt économique général (SIEG)» reprise aux articles 14 et 106§2 TFUE, à l'article premier du protocole n°26 sur les services d'intérêt général ainsi qu'à l'article 36 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union).

Il revient ainsi à la Représentation nationale d'inscrire par la loi les services sociaux relevant, du fait de leur mode d'organisation et de financement, d'activités de nature économique au sens du Traité dans le champ protecteur de ces articles 14 et 106§2 TFUE ainsi que des dispositions de l'article premier du Protocole n°26 sur les services d'intérêt général et de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il convient également de préciser le droit applicable aux services sociaux ne relevant pas d'activités de nature économique car assurant une «fonction à caractère exclusivement social» au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. L'exclusion effective de ces services sociaux non économiques de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE) en application des dispositions de son article 2.2 a) ainsi que l'exclusion explicite des services sociaux économiques relatifs au logement social, à la protection de l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin conformément aux dispositions de son article 2.2.j) doit être également clairement établi par le législateur.

\* \* \*

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE

## Annexe 2 : fondements en droit communautaire de l'exigence de mandatement

Les dispositions du traité protectrices de l'accomplissement des missions d'intérêt général s'appliquent aux acteurs « chargés de la gestion de services d'intérêt économique général ». Il découle de cette disposition du traité :

1. une exigence de mandatement des acteurs consistant explicitement à les « charger de la gestion de ces services » par un acte officiel contraignant,
2. une obligation de fournir le service en question conformément aux obligations de service public qui découlent de la mission particulière impartie à ces services, c'est-à-dire pour l'opérateur de renoncer à sa liberté contractuelle dans sa relation avec l'utilisateur du service (tarifs, priorités d'accès, qualité fixés par les obligations de service public par l'autorité publique.

Cette exigence de mandatement est donc centrale dans le processus de positionnement des services sociaux et de leurs acteurs, notamment ceux relevant de l'économie sociale et solidaire, dans le champ protecteur des missions d'intérêt général qui leur sont imparties.

Cette exigence de mandatement conditionne en effet :

1. la compatibilité du financement public des services sociaux aux règles européennes de concurrence et notamment à l'interdiction des aides d'Etat : le mandatement permet d'appliquer le régime adapté dits des « compensations de service public » permettant de financer par des aides publiques jusqu'à 100% des coûts d'exécution des obligations de service public. L'application de ce régime adapté est conditionnée à l'existence d'un acte de mandatement précisant la nature et la durée des obligations de service public, le territoire concerné, les droits exclusifs ou spéciaux octroyés, les paramètres de calcul de la compensation, le principe de juste compensation et les moyens de prévenir les éventuelles surcompensations.
2. l'exclusion de services sociaux du champ d'application de la directive services, notamment ceux qui sont assurés par des prestataires mandatés par l'Etat (et les collectivités territoriales) et par conséquent obliger de fournir les services sociaux en question aux bénéficiaires. Il s'agit du logement social, des services d'aide à la l'enfance et aux familles (crèches, soutien scolaire...) et aux personnes dans le besoin (sans-abri, personnes handicapées, personnes âgées, placement et formation des chômeurs...). Cette exclusion du champ d'application sous réserve de mandatement permet de maintenir les régimes d'encadrement des acteurs (agrément, autorisation, labellisation) visant à protéger les bénéficiaires vulnérables (petite enfance, handicap, exclusion, marginalisation...). Aucune exigence quant au contenu et aux modalités du mandatement n'accompagne cette notion de mandatement au sens du droit du marché intérieur contrairement aux dispositions relatives au droit de la concurrence.

Il découle de ces dispositions que la sécurisation des deux instruments principaux de régulation de l'offre de services sociaux en France, financement sur ressources publiques et agréments des acteurs, repose sur la même exigence de mandatement des acteurs. En l'absence de tels actes de mandatement, le financement des services sociaux et leurs régimes d'encadrement (agrément) sont considérés a priori contraires aux dispositions du traité et doivent être notifiés à la Commission européenne en vue de leur appliquer un plafonnement de l'intensité d'aide en matière de financement des services sociaux, et les dispositions de la directives services en matière d'agrément (exigences interdites, exigences à évaluer, notification de toute modification ou création d'agrément, application de la libre prestation de services sans établissement du prestataire en France. A défaut de notification, les aides publiques sont considérées comme illégales et doivent faire l'objet d'un remboursement.

### Annexe 3 : financement et encadrement des opérateurs de services sociaux

Les deux instruments de régulation des services sociaux relèvent d'un encadrement par le droit communautaire :

1. le financement sur ressources publiques des services sociaux, visant à produire un niveau d'offre suffisant à un niveau de prix accessibles pour les personnes qui en ont besoin, relève de l'encadrement communautaire des aides d'Etat. Soit le service social relève d'un service d'intérêt général, dans ce cas il bénéficie du régime adapté des compensations de service public (couverture à 100% des coûts) et d'une exemption de notification à la Commission européenne sous réserve d'acte de mandatement et de juste compensation, soit il relève d'un service ordinaire et l'aide publique est plafonnée en référence à une intensité d'aide fixée par la Commission européenne.
2. l'encadrement des acteurs par agrément (régime d'autorisation) visant à protéger les utilisateurs en raison de leur vulnérabilité (petite enfance, handicap, personnes âgées, personne dans le besoin). Pour les services sociaux relevant de l'article 2.2.J de la directive sont exclus du champ d'application de la directive services, sous réserve notamment de mandatement, sinon les agréments devront être mise en conformité avec les exigences interdites et à évaluer de la directive, faire l'objet d'une notification à la Commission européenne en cas de modification ou de création de nouveaux agréments et ne pas entraver la libre prestation des services sociaux par des opérateurs non établis en France.

#### FINANCEMENT : conditions de compatibilité des aides d'Etat (compensations de service public)

- qualification explicite des services sociaux de SIEG
- acte officiel de mandatement précisant :
  1. nature et durée des obligations de service public
  2. droits exclusifs ou spéciaux octroyés
  3. Territoire concerné
  4. Nature et paramètres de calcul de la compensation
  5. juste compensation
  6. prévention, contrôle et remboursement des éventuelles surcompensations

Exemption de notification sous condition de plafonnement de chiffre d'affaire et de compensation hors hôpitaux et logements sociaux.

#### AGREMENT : conditions de compatibilité des agréments d'acteur sociaux non exclus de la directive services

- exigences interdites de l'agrément à supprimer
- exigences à évaluer de l'agrément : évaluation mutuelle par les 27 Etats-membres avec décision finale de compatibilité par la Commission européenne
- notification à la Commission européenne de toute évolution des agréments existants
- notification à la Commission européenne de toute création de nouveaux agréments
- non entrave à la libre prestation de services sociaux par des opérateurs non établis en France

#### Services sociaux exclus du champ d'application de la directive (article 2.2.J) :

- logement social
  - aide à l'enfance et aux familles
  - aide aux personnes dans le besoin
- qui sont :
- assurés par l'Etat et les collectivités territoriales
  - par des prestataires **mandatés** par l'Etat ou les collectivités territoriales
  - par des organisations caritatives reconnues comme telles par l'Etat.

AGIR ENSEMBLE POUR DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTE DE QUALITE EN EUROPE