

Présidence belge du Conseil de l'Union européenne

**3ème Forum  
sur les Services Sociaux d'intérêt général**



**Les services sociaux d'intérêt général :  
Au coeur du modèle social européen**

**Note de contexte général**



Service public fédéral  
Sécurité sociale

*eu* trio.be



« Fallen leaves - The social lands - Singing its relief »

« L'économie qui est la science sociale mathématiquement la plus avancée, est la science socialement la plus arriérée, car elle s'est abstraite des conditions sociales, historiques, politiques, psychologiques, écologiques inséparables des activités ».

Edgar MORIN, Extrait de Les Sept Savoirs nécessaires à l'éducation du futur

© 2010

**Service public fédéral Sécurité sociale**

Boulevard du Jardin Botanique 50, boîte 100  
B-1000 Bruxelles

Editeur responsable: Tom Auwers

[www.socialsecurity.fgov.be/eu/fr](http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/fr)  
[Teampresidency2010@minsoc.fed.be](mailto:Teampresidency2010@minsoc.fed.be)

Ceci est une information générale sur la conférence et est seulement disponible en version électronique.

Télécharger cette publication via le site web du Service public Fédéral de Sécurité sociale.

[www.socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/26-27\\_10\\_10.asp](http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/26-27_10_10.asp)

Version du 20/09/2010

Les informations décrites dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission Européenne.



Événement cofinancé par la Commission européenne  
DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des Chances

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
<b>1. Qu'est-ce qu'un SSIG ?</b>	5
1.1. Définition	7
1.2. Quels sont les acteurs des SSIG ?	7
1.3. Objectifs des SSIG	7
1.4. Conditions et principes essentiels guidant le fonctionnement des SSIG	8
<b>2. Les SSIG et le droit de l'UE</b>	10
2.1. Une connotation très économique pour des services...sociaux	10
2.2. Les aides d'Etat et les SSIG	12
2.3. Les marchés publics et les SSIG	15
2.4. La libre prestation des services et les SSIG	16
<b>3. SSIG : où sont les problèmes ?</b>	18
3.1. Des asymétries qui fragilisent la construction européenne	18
3.2. Des règles mal connues et mal appliquées ?	19
3.3. Ce que disent les stakeholders	20
<b>4. Nouvelles Approches</b>	22
4.1. La crise économique et sociale	22
4.2. Un nouveau Traité	22
4.3. SSIG et droits sociaux fondamentaux	24
4.4. La clause sociale horizontale	26
<b>5. Travaux Récents</b>	
5.1. Le 2ème rapport bisannuel SSIG 2010	27
5.2. Le rapport Monti	27
5.3. Le Comité de protection sociale : Cadre volontaire de QUALITE & certaines questions juridiques	27
5.4. Travaux du Parlement européen : rapport d'initiatives & travaux des Intergroupes	28
5.5. Evaluation du paquet Monti-Kroes et de la directive Services	29
5.6. Single Market Act	29
5.7. Séminaire technique préparatoire au 3ème Forum SSIG	30
<b>6. Liens avec le 2ème Forum</b>	31
L'EQUIPE SSIG	32
BIBLIOGRAPHIE ET POUR ALLER PLUS LOIN	34



## Introduction

*Les services sociaux d'intérêt général qui sont, par définition des services de proximité, ne sont pas des services comme les autres. Associés aux valeurs d'égalité, d'inclusion et de solidarité, ils se situent au cœur du modèle social européen et participent à la cohésion sociale et territoriale de l'UE.*

*Le débat actuel sur les SSIG pose la question centrale du rapport entre l'économique et le social. En effet, le problème principal qui préoccupe bon nombre des parties prenantes est celui de la situation juridique des SSIG par rapport aux règles du marché intérieur et de la concurrence.*

*Ce débat est en fait très concret, au-delà de ses aspects techniques et juridiques délicats, au vu de ses conséquences pour les citoyens européens. Les SSIG sont en effet essentiels aujourd'hui pour faire face à des défis majeurs pour la croissance et l'emploi dans un contexte de morosité économique. Ce contexte donne du reste à ce débat une touche particulière au regard du rôle particulièrement important joué par les SSIG comme stabilisateurs atténuant les effets de la récente crise économique, dont les effets se font encore ressentir.*

*Les services sociaux d'intérêt général sont au carrefour à la fois des réalités tant économiques et sociales, que des compétences nationales et européennes. Ceci participe sans nul doute à leur complexité et à la difficulté actuelle pour l'Union européenne et ses Etats membres à dégager un cadre européen reconnaissant et protégeant les missions et les spécificités des SSIG.*

*La complexité de la problématique des SSIG est telle qu'il n'est pas toujours facile de savoir de quoi on parle lorsqu'on évoque ce vocable.*

*L'objectif de cette brochure est de faire un rapide état des lieux de la question des SSIG sur la scène européenne, sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité.*

# 1. Qu'est-ce qu'un SSIG ?

## 1.1. Définition

Aucun texte juridique contraignant ne définit les services sociaux d'intérêt général (SSIG). Nous pouvons toutefois considérer les SSIG comme des activités assurées par les pouvoirs publics ou confiées par eux à des entités privées, et auxquelles des missions d'intérêt général sont imparties à des fins de protection sociale, de cohésion sociale et territoriale, de solidarité nationale et de mise en œuvre des droits fondamentaux.

Selon la Commission <sup>1</sup>, au-delà des services de santé proprement dits, les SSIG peuvent se rattacher à l'un des deux grands groupes suivants :

- Les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les risques fondamentaux de la vie, tels que ceux liés à la santé, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage, la retraite, le handicap ;
- Les autres services essentiels prestés directement à la personne. Ces services jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale, ils apportent une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et garantir l'accomplissement de leurs droits fondamentaux.
- un fonctionnement sur la base du principe de solidarité requis notamment par la non sélection des risques ou l'absence d'équivalence entre cotisations et prestations ;
- un caractère polyvalent et personnalisé propre à garantir les droits humains fondamentaux et à protéger les personnes les plus vulnérables ;
- l'absence de but lucratif, permettant notamment d'aborder les situations les plus difficiles ;
- la participation de volontaires et de bénévoles ; un ancrage marqué dans une tradition culturelle locale qui garantit proximité entre prestataire et bénéficiaire ;
- et une relation asymétrique entre ces derniers qui ne saurait être assimilée à une relation «normale» de type fournisseur-consommateur, compte tenu, le plus souvent, de la participation d'un tiers payant.

Cette approche par faisceau d'indices, en quelque sorte, a été confirmée par la Commission dans sa communication du 20 novembre 2007 intitulée "Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen"<sup>2</sup>, qui accompagnait la communication sur le marché unique pour l'Europe du 21ème siècle<sup>3</sup>.

La Commission rappelle ainsi que seules la fourniture et l'organisation des services d'intérêt économique général (SIEG) sont soumises aux règles du traité et qu'une analyse au cas par cas s'impose pour pouvoir qualifier un SSIG soit de SIEG soit de service d'intérêt général non économique (SIGNE).

<sup>1</sup> COM(2006) 177 final du 26 avril 2006 : Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne.

<sup>2</sup> COM (2007) 725 final, disponible sur : [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/com\\_2007\\_0725\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/com_2007_0725_fr.pdf)

<sup>3</sup> COM (2007) 724 final.



Il n'en reste pas moins que l'approche casuistique pourrait gagner en efficacité et la sécurité juridique se voir accrue si elle était complétée par un cadre européen de référence qui s'inspirerait du faisceau d'indices précité. Cette idée née des débats au sein du séminaire technique du 13 juillet 2010, repose sur le principe d'un outil d'identification de nature facultative, à droit constant et non d'une nouvelle règle de droit ; le cadre européen de référence fonctionnerait sur la base du principe dit du '28ème régime' ; c'est-à-dire qu'il ne se substitue pas aux vingt-sept régimes nationaux mais s'y ajoute en garantissant que la qualification de SSIG est ainsi acquise du point de vue de l'application des règles de l'Union européenne. Dit autrement, outre les qualifications retenues par les États membres, ces derniers seraient libres d'autoriser les acteurs concernés à revendiquer le cadre européen de référence à condition de satisfaire aux critères ou indices le définissant, ou du moins à certains d'entre eux.

Un tel exercice d'identification des éléments caractéristiques d'un cadre européen de référence pour les SSIG ne suffira pas pour autant à résoudre tous les problèmes présents et à venir (v. infra) mais pourrait peut-être contribuer à une prise de conscience nouvelle pour corriger la tendance actuelle de voir s'appliquer aux SSIG qualifiés de SIEG des règles (v. infra) qui ont été initialement interprétées à l'aune des premières activités de SIEG concernées qu'ont été les services de réseaux (électricité, gaz, postes, télécommunications, transports).

La question essentielle demeure en effet de savoir si ce droit européen des SIEG est vraiment adapté au secteur de l'action sociale, du point de vue de la spécificité tant des acteurs que des objectifs des SSIG.

## **1.2. Quels sont les acteurs des SSIG ?**

Les SSIG peuvent être fournis par divers secteurs :

- Le secteur public,
- Le secteur marchand,
- Le secteur privé à but non lucratif, composé d'organismes de solidarité d'origine et de forme extrêmement variées : associations caritatives ou religieuses, mutuelles, coopératives, fondations, etc.

Certaines activités sont traditionnellement réservées exclusivement aux pouvoirs publics :

- L'enseignement obligatoire public,
- La sécurité sociale obligatoire,
- Les systèmes nationaux de soins de santé.

## **1.3. Objectifs des SSIG**

Les services sociaux sont souvent destinés à réaliser un certain nombre d'objectifs spécifiques:

- Il s'agit de services à la personne, conçus pour répondre aux besoins vitaux de l'homme, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable; ils constituent des instruments clés pour la protection des droits fondamentaux et de la dignité humaine;
- Ils jouent un rôle de prévention et de cohésion sociale, à l'égard de l'ensemble de la population, indépendamment de sa richesse ou de ses revenus;
- Ils contribuent à la lutte contre la discrimination, à l'égalité des sexes, à la protection de la santé humaine, à l'amélioration du niveau et de la qualité de vie ainsi qu'à la garantie de l'égalité des chances pour tous, renforçant ainsi la capacité des individus à participer pleinement à la société.

On peut ainsi citer en exemple les services médico-sociaux, les soins de longue durée, le logement social, les services d'aide à l'inclusion et à l'insertion sociale, la formation professionnelle, la sécurité sociale et la protection sociale complémentaire, etc.

Dans sa communication précitée de novembre 2007, comme dans son premier rapport bisannuel de la Commission sur les SSIG<sup>4</sup>, la Commission confirme que les SSIG poursuivent bien des objectifs que l'Union européenne doit intégrer dans son action, notamment au nom de la valorisation et de la protection des droits fondamentaux : protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie, prévention et cohésion sociale, lutte contre les discriminations, amélioration du niveau et de la qualité de vie, solidarité entre générations etc.

On est dès lors en droit de se demander si la réalisation de tels objectifs ne doit pas impliquer des modes d'organisation et de régulation spécifiques afin de ce que les SSIG puissent être prestés dans des conditions et selon des principes leur permettant d'accomplir leur mission, au sens du mandat que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 14 TFUE) définit dans le chef de l'Union européenne et de ses Etats membres. D'où l'intérêt particulier à bien identifier les conditions et principes essentiels de fonctionnement des SSIG.

#### **1.4. Conditions et principes essentiels guidant le fonctionnement des SSIG**

On peut identifier quelques conditions et principes essentiels guidant le fonctionnement des SSIG, comme suit :

- L'accès universel : obligation d'accueillir l'ensemble des utilisateurs éligibles et de leur apporter une réponse adaptée à leur besoin ;
- L'accessibilité tarifaire : soumission des services sociaux à une tarification spécifique qui permet à l'ensemble de la population d'y accéder ;

<sup>4</sup> Commission européenne, Rapport bisannuel sur les services sociaux d'intérêt général, 2008, disponible sur le site [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=75&type=2&furtherPubs=no>

- La continuité : absence d'interruption d'activité des services sociaux qui priveraient régulièrement les utilisateurs de leur usage ;
- La qualité : exigence d'évaluation de la satisfaction des besoins des utilisateurs et d'adaptation des services aux évolutions de la demande ;
- La protection et la participation des utilisateurs : diffusion aux utilisateurs des informations nécessaires à leur choix de service et définition des voies de recours en cas de non-satisfaction.

Une analyse fonctionnelle des services sociaux révèle cependant que les fonctions mêmes des services sociaux ne consistent pas seulement – comme le pourrait faire penser erronément leur appellation – en la fourniture d'un service. Ainsi MUNDAY <sup>5</sup> dans une étude pour le Conseil de l'Europe explicite les principales fonctions des services sociaux :

« Voici les principales fonctions accompagnées d'une brève explication :

1. Fourniture de soins et de soutien. Chaque pays doit répondre aux questions suivantes : en faveur de qui, dans quelles situations, comment, et par quels secteurs (voir plus haut) ? Cette fonction est essentielle à tous les systèmes de services sociaux individuels.
2. Protection. Les enfants, les personnes âgées et les handicapés sont particulièrement exposés aux risques d'insuffisance parentale, d'abus ou d'exploitation par des tiers. La société leur fournit une protection au moyen des services sociaux individuels.
3. Réglementation. Avec l'adoption par les différents pays d'un système d'« économie mixte », décentralisée, des services sociaux, une fonction importante du secteur public est la réglementation du « marché » des services sociaux individuels, c'est-à-dire la définition et le contrôle de l'application de certaines normes.
4. Développement de la collectivité et coordination des soins. Compte tenu de l'augmentation des besoins d'aide sociale et du caractère limité des services financés par l'Etat, tous les systèmes doivent chercher à obtenir des ressources supplémentaires non-publiques et à assurer la bonne coordination des services disponibles.
5. Contrôle social. Cette fonction comprend la surveillance de l'application des normes, règles et procédures sociales. Le comportement de certains délinquants et de certains malades mentaux graves, par exemple, peut être envisagé à la fois comme contraire à leur propre intérêt et comme un danger pour d'autres. Certains auteurs, cependant, considèrent que le contrôle social ne doit pas faire partie des fonctions des services sociaux.
6. Intégration sociale. Au cours des dernières années, une très forte attention a été accordée au problème très répandu de l'exclusion sociale et à la nécessité d'une meilleure intégration dans la société de certaines catégories marginalisées. Les services sociaux individuels doivent participer pleinement à la mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale. ».

<sup>5</sup> B. MUNDAY, Les services sociaux en Europe : évolution et caractéristiques, Conseil de l'Europe, [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/socservices\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/socservices_FR.asp)



On le voit, les services sociaux apportent un soutien aux personnes pour leur intégration, développent le sens de la collectivité. Dès lors, il conviendra de vérifier si l'ensemble de ces fonctions sera toujours mené à bien, notamment au vu du phénomène du « passage à marchandisation ».

De par les changements sociaux et sociétaux (structures familiales, questions liées au genre, flexibilité du monde du travail, vieillissement de la population), et au vu de leur nature profondément liée à la personne et à ses besoins, il est à souligner que les services sociaux ne restent pas figés, mais mutent de par l'évolution des circonstances <sup>6</sup>... La modernisation des services sociaux demande que ceux-ci soient plus intégrés et plus individualisés.

En définitive, les différentes appellations et les étiquettes européennes que l'on doit désormais coller sur les entités pour l'application des règles du droit de l'UE relèvent de la diversité des acteurs amenés à fournir des services sociaux et du changement de rôle de ces acteurs. Le véritable enjeu qui conditionnera à notre sens tous les autres, sera celui de la place et de l'engagement de chaque acteur au sein de ce que MUNDAY appelle « l'économie mixte des services sociaux »<sup>7</sup> et des réponses appropriées à appliquer pour que les valeurs et principes au cœur des services sociaux soient pleinement respectés.

En d'autres termes une mise à plat du « Qui fait quoi ? » et « Comment » s'avère aujourd'hui une question que l'on ne peut ignorer :

« On peut dire qu'il s'agit là d'une question prioritaire parce qu'elle est fondamentale et a des conséquences sur la plupart ou la totalité des autres questions. Dans la situation politique et économique de l'Europe en 2003, tous les pays s'efforcent de trouver un juste équilibre entre les quatre principaux secteurs (voir par. 3.7) de fourniture de services sociaux, dans l'idée le plus souvent de réduire le financement de l'Etat en ce domaine. Cette tâche est compliquée car elle exige de trouver un accord entre les quatre secteurs sur la répartition des responsabilités et des tâches concernant les services sociaux individuels (voir par. 3.16-17). Il s'agit d'un enjeu particulièrement important pour les PECO.

Les points spécifiques mentionnés par certains pays dans le livre d'Anheier comprennent : l'augmentation du nombre d'organisations à but lucratif (Finlande), la prise en charge par les services à but lucratif d'activités précédemment réalisées par les ONG (Espagne) et la remise en cause des limites de la privatisation des services sociaux, notamment en ce qui concerne les enquêtes sur les cas de maltraitance d'enfants (Suède) »<sup>8</sup>.

Toutes ces considérations amènent au constat selon lequel les services sociaux ne sont pas des services comme les autres, en référence à la théorie des biens publics ou des biens tutélaires dont l'Etat encourage la consommation sous son contrôle.

---

<sup>6</sup> En ce sens B. MUNDAY, op.cit., p.4 ;

<sup>7</sup> B. MUNDAY, op.cit., p. 6-7 et 18;

<sup>8</sup> B. MUNDAY, op.cit., p. 18;

## 2. Les SSIG et le droit de l'UE

### 2.1. Une connotation très économique pour des services...sociaux

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reconnaît aux Etats membres la liberté de définir des missions d'intérêt général et d'établir les principes d'organisation qui en découlent pour les prestataires chargés de les accomplir.

Toutefois, dans l'exercice de cette liberté, les Etats membres sont tenus de respecter les règles de l'UE relatives au marché intérieur (aides d'État, libre prestation des services et libre établissement, marchés publics) et à la concurrence lorsqu'ils organisent un service public, y compris un service social d'intérêt général.

Comme rappelé plus haut, aucun texte contraignant ne définit les SSIG dans le droit de l'Union européenne.

Il faut en revenir aux notions figurant à ce jour dans les Traités de service d'intérêt général non économique (SIGNE) et service d'intérêt général économique (SIEG).

Ces concepts ont été forgés au vu de la grande diversité des notions de services publics en Europe : service public énoncé en France, *daseinsvorsorge* en Allemagne, ou *Public Utilities* au Royaume- Uni<sup>9</sup>.

Ils correspondent à deux composantes de la catégorie plus large des services d'intérêt général (SIG), lesquels sont définis par la Commission « comme les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. Il est dès lors essentiellement de la responsabilité des autorités publiques, au niveau approprié, de décider de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général. »<sup>10</sup>.

Il est de jurisprudence constante que ce sont les Etats membres qui déterminent l'intérêt général. La Commission et la Cour ne peuvent contester la qualification retenue par un Etat membre qu'en cas d'erreur manifeste<sup>11</sup>.

La Commission renvoie à la jurisprudence de la Cour de justice en ce qui concerne la distinction entre SIEG et SIGNE, et plus précisément en ce qui concerne le caractère économique d'une activité. Le critère de l'activité économique est en effet le critère fondamental pour déterminer si les règles du traité (notamment les règles de concurrence et du marché intérieur) s'appliquent. C'est une notion interprétée de manière très large par la Cour en ce sens qu'elle vise toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné. Si une entité se livre à une activité qui serait susceptible d'être celle d'une entité privée qui poursuit un but lucratif, le critère est rempli.

<sup>9</sup> Voir notamment : Franck MODERNE et Gérard MARCOU (dir.), *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Logiques juridiques, L'Harmattan, 2001 et Jean-Claude BOUAL, Philippe BRACHET et Malgorzata HISZKA (dir.), *Les services publics en Europe – Public Services in Europe*, éditions Publisud, 2009.

<sup>10</sup> Commission européenne, *Rapport bisannuel sur les services sociaux d'intérêt général*, 2008, disponible sur le site ec.europa.eu : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=75&type=2&furtherPubs=no>

<sup>11</sup> Voir <http://www.eurosig.eu/article29.html> : « le cas s'est produit en 2007, lorsque la Commission européenne s'est opposée aux Pays-Bas sur la qualification de service d'intérêt général de son système de logement social ; voir aussi l'arrêt BUPA » ;



*Outre que le concept même de marché est loin de faire l'objet d'une définition incontestable, la distinction entre les SIEG pour lesquels on serait en présence d'un marché et les SIGNE pour lesquels un tel marché n'existerait pas, « est en pratique totalement dépassée quand le marché, l'administration publique et l'économie sociale sont de plus en plus imbriqués »<sup>12</sup>.*

*Les SSIG ne sont pas repris en tant que tels dans une des deux catégories précitées des SIEG et des SIGNE mais ils oscillent, en quelques sorte, entre les deux, selon que le critère de l'activité économique est identifié ou non au sein du service social en question.*

*Cela a pour conséquence que les règles édictées par l'Union européenne s'appliquent de plus en plus aux SSIG, ce qui génère des incertitudes croissantes pour les autorités publiques, les fournisseurs de services et les destinataires. La persistance de cette situation pourrait induire une modification des objectifs des SSIG alors que ceux-ci sont au cœur du « modèle social européen ».*

*Parmi ces règles, on insistera en particulier sur celles relatives au contrôle des aides d'Etat, aux marchés publics et à la libre prestation de services (y inclus le droit d'établissement).*

*Malgré les efforts louables de pédagogie déployés par la Commission à travers ses « questions-réponses sur l'application des règles “marchés publics” aux services sociaux d'intérêt général »<sup>13</sup> et ses « questions fréquemment posées » relatives aux compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG, ces différentes questions restent pour l'essentiel encore sans véritable réponse définitive.*

*C'est que peut-être les objectifs et principes sous-jacents du cadre juridique européen actuel des SIEG reflètent une logique basée essentiellement sur des paramètres de performances économiques qui ne peut recouvrir qu'en partie celle des SSIG et qui est dès lors difficilement applicable sous cette forme à la réalité et aux nouveaux enjeux des services sociaux dans l'Union européenne.*

---

<sup>12</sup> Philippe HERZOG, « Du service public national au bien public européen », in *Variances*, n°34, octobre 2008.

<sup>13</sup> SEC(2007) 1514/3 final.

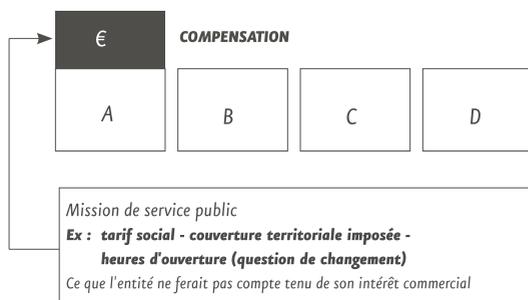
## 2.2. Les aides d'Etat et les SSIG

La politique des aides d'état est très développée au sein du marché unique, et ce afin de garantir aux entreprises de se concurrencer dans des conditions égales, et sur le territoire de l'ensemble des Etats membres<sup>14</sup>.

L'article 107 TFUE définit la notion d'aide d'état au sens du droit de l'Union. De cette définition il ressort quatre critères (1) l'octroi d'un avantage, (2) cet avantage est octroyé grâce à des ressources étatiques ; (3) cet avantage affecte la concurrence et les échanges intracommunautaires ; (4) cet avantage doit être sélectif.

Une exception est cependant prévue pour les SIEG par l'article 106,§2 TFUE aux termes duquel : « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. ».

Dès lors qu'un SSIG peut être qualifié de SIEG, son mode d'organisation et de financement peut être impacté par la réglementation européenne en matière d'aide d'état, en dépit des précautions prises par l'article 106, § 2 TFUE. Quand un service social se voit octroyé une subvention, un financement pour réaliser sa mission, celui-ci doit être la juste compensation de la mission d'intérêt général ou de service public. Au-delà c'est une surcompensation qualifiable d'aide d'Etat.



**Fig1** : Représentation schématique de la compensation de service

En d'autres termes, la mission d'intérêt général ne peut pas avoir un impact néfaste sur le marché des entreprises qui ne sont pas chargées d'une telle mission, et l'argent public doit être strictement limité au coût de la mission.

<sup>14</sup> N. MOUSSIS, Guide des politiques de l'Union Européenne, 9e édition révisée 2007, European Study Service, p.245.

Le traitement jurisprudentiel des aides octroyées aux SIEG a toutefois évolué avec l'important arrêt *ALTMARK* rendu en 2003<sup>15</sup> et par lequel la Cour a considéré que les compensations de service public ne sont pas considérées comme des aides d'Etat si elles satisfont à quatre conditions cumulatives énoncées comme suit :

- 1) l'entreprise doit avoir effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies (le mandatement) ;
- 2) la compensation doit être calculée préalablement sur des paramètres objectifs et transparents ;
- 3) la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un « bénéfice raisonnable » pour l'exécution de ces obligations ;
- 4) s'il n'y a pas eu de marché public, le niveau de la compensation doit être calculé sur la base d'une analyse des coûts en prenant comme référence une « entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée ».

Dès lors qu'un des critères n'est pas rempli, la compensation sera considérée comme un aide d'état et sa compatibilité avec le *Traité* se posera.

A la suite de cet arrêt, la Commission a adopté en 2005 le paquet dit *Monti-Kroes*<sup>16</sup> pour les SIEG ne remplissant pas l'un des critères de la jurisprudence *Altmark*, et donc pour les compensations considérées comme des aides d'état. Il comprend :

- La décision 2005/842/CE concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité (actuel article 106, paragraphe 2, TFUE) aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général<sup>17</sup>. La Commission y établit une différence entre, d'une part, les aides dont le montant élevé est susceptible d'entraîner des distorsions importantes de la concurrence et, d'autre part, celles dont le montant demeure modeste.
- Le document 2005/C 297/04 portant encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public<sup>18</sup>. L'objet de cet encadrement est de préciser sous quelles conditions ces aides d'Etat peuvent être compatibles avec le marché commun conformément aux dispositions de l'article 86, paragraphe 2, CE (actuel article 106, paragraphe 2, TFUE). La Commission impose ici comme première condition que l'acte au moyen duquel la mission d'intérêt général est confiée à une entreprise soit un acte officiel qui peut prendre la forme d'un acte législatif, d'un acte réglementaire ou d'un contrat. Ensuite, le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public. S'agissant de la surcompensation, celle-ci n'étant pas nécessaire au fonctionnement du SIEG, elle est considérée, en principe, comme une aide d'Etat incompatible.

<sup>15</sup> V. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH*, C-280/00, rec. p. I-7747.

<sup>16</sup> Ce paquet comporte la décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005, l'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005 et la directive « transparence » 2005/81/CE du 28 novembre 2005.

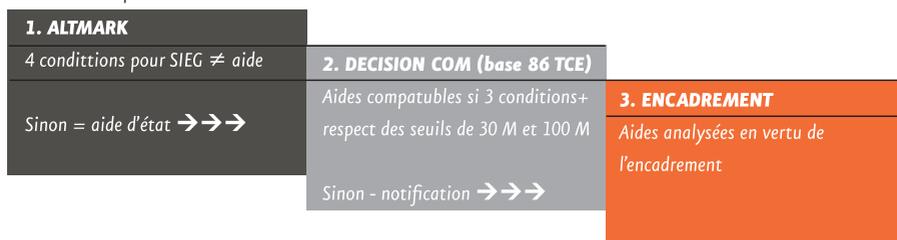
<sup>17</sup> JO, L. 312 du 29 novembre 2005

<sup>18</sup> JO, C 297, p. 4.

- La directive 2005/81/CE modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises<sup>19</sup>. Cette directive impose une obligation de tenir une comptabilité séparée aux entreprises bénéficiaires de compensations de service public réalisant également des activités en dehors du SIEG.

Pour résumé, si l'aide ne remplit les conditions énoncées par la Décision qui reprend les 3 premières conditions de l'arrêt Altmark en référence à certains seuils<sup>20</sup>, elle devra être notifiée à la Commission qui analysera la compatibilité sur la base de l'Encadrement<sup>21</sup>.

### Schématiquement



<sup>19</sup> JO, L 312, p. 47.

<sup>20</sup> La décision ne s'applique qu'à des compensations inférieures à 30 millions d'euros et si le chiffre d'affaire de l'entreprise bénéficiaire est inférieur à 100 millions d'euros.

<sup>21</sup> Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public

(2005/C 297/04), disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:FR:PDF>

### 2.3. Les marchés publics et les SSIG

Les SSIG sont aujourd'hui de plus en plus confrontés à la logique des marchés publics. Une tendance lourde se dessine de voir les marchés publics choisis comme instrument de gestion de besoins sociaux. Les conséquences de cette tendance sont encore peu connues mais elles risquent tout de même de mettre à mal certains principes propres aux services sociaux.

Plusieurs directives ont été adoptées en application des principes fondamentaux du marché intérieur (non-discrimination, libre circulation, libre concurrence)<sup>22</sup>, y inclus dans certains secteurs dits spéciaux relevant des SIEG (eau, énergie, postes et transports)<sup>23</sup>.

Au vu de la définition du marché public<sup>24</sup>, les travaux en régie (in house) ou les concessions ne sont pas visés.

Les services sociaux sont abordés, une fois encore, sous l'angle dérogatoire (un régime assoupli) au sein de l'article 21 de la directive 2004/18/CE pour les marchés qui ont pour objet des services figurant à l'annexe II B au sein desquels figurent les services sociaux et sanitaires. L'application des règles de marchés publics est limitée aux règles relatives aux spécifications techniques ainsi qu'à l'avis relatif à la passation du marché.

Une question rattachée à celle des marchés publics est la problématique du in house<sup>25</sup> : à partir de quand faut-il appliquer les règles de marchés publics quand une autorité demande à une entité juridiquement distincte de prester un service ? La jurisprudence de la Cour de Justice prévoit que deux conditions doivent exister : il faut que l'entité distincte exerce l'essentiel de ses activités pour le compte de l'autorité, et l'autorité publique doit exercer sur l'entité un contrôle analogue à ce qu'elle exerce sur ses propres services.

Les autorités publiques, les services sociaux pourraient être amenés à devoir créer des partenariats avec d'autres entités publiques, voir privées<sup>26</sup>. Il convient dès lors de bien mesurer l'application des règles et leur incidence sur la qualité des services fournis, et de vérifier si les fonctions des services sociaux explicitées ci-dessus pourront toujours l'être dans le cadre de marchés publics dont les logiques et les temporalités ne sont pas toujours adaptables à celles des services sociaux. Ainsi, à titre d'exemple, on peut se demander, en présence d'un service social qui doit répondre au critère de la continuité, comment cette exigence peut-elle être respectée si le marché correspondant a dû être octroyé pour une durée limitée.

---

<sup>22</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004.

<sup>23</sup> Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004.

<sup>24</sup> « un contrat à titre onéreux conclu par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services »

<sup>25</sup> R. SCHEEPERS (Vlaamse overheid, departement bestuurszaken – afdeling overheidsopdrachten), In House : Europese rechtspraak, juli 2008; CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant, C 324/07, Rec. p. I-8457;

<sup>26</sup> cela est d'autant plus vrai en temps de crise

## 2.4. La libre prestation des services et les SSIG

Comme explicité plus haut, de par le fait que les SSIG peuvent être qualifiés d'économiques ou de non économiques, les dispositions du droit d'établissement et de la libre prestation des services (articles 49 à 62 TFUE) peuvent trouver à s'appliquer dans le premier cas.

Les débats qui ont eu lieu sur la « directive services »<sup>27</sup> autour de l'exclusion des services de soins de santé, des services sociaux, ont montré les points de tension entre les libertés économiques et droits sociaux fondamentaux. La crainte qui s'est exprimée à cette occasion n'est pas totalement apaisée car elle se rencontre aujourd'hui encore dans le champ social où des opérateurs viendraient brader des services sociaux ou offrir des services low cost, pour lesquels qualité et respect des droits fondamentaux ne seraient plus assurés.

Une telle crainte est-elle justifiée ? A priori la directive offre un certain nombre de garde-fous. On relèvera tout d'abord en ce sens les §6 et §7 de l'article 1er de la directive qui prennent soin de préciser ce qui suit :

« 6. La présente directive ne s'applique pas au droit du travail, à savoir les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité au travail, et les relations entre les employeurs et les travailleurs, que les États membres appliquent conformément à leur législation nationale respectant le droit communautaire. Elle n'affecte pas non plus la législation des États membres en matière de sécurité sociale. »

« 7. La présente directive n'affecte pas l'exercice des droits fondamentaux tels que reconnus dans les États membres et par le droit communautaire. Elle n'affecte pas non plus le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives et de mener des actions syndicales conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire. »

Par ailleurs, en second lieu, certains services sociaux ont été exclus à l'article 2.2. j) du champ d'application de la directive Services. Il s'agit des « 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'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ».

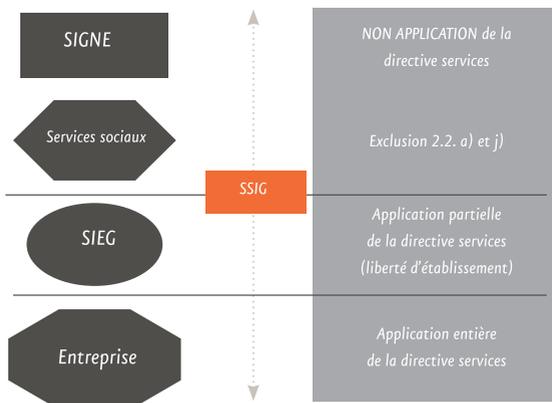
Cette exclusion, telle qu'elle a été libellée n'est donc pas exhaustive de tous les services sociaux. Elle ne vaut que pour les SSIG pouvant être qualifiés de SIEG. En effet, il convient de distinguer entre, d'une part, l'exclusion des SIGNE (mais comment auraient-ils pu être inclus dès le moment où l'Union n'a pas de compétence en la matière ?)<sup>28</sup> auxquels certains services sociaux peuvent se rattacher, et, d'autre part, les SIEG auxquels seul le chapitre sur la liberté d'établissement s'applique.

<sup>27</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, JOUE L 376 du 27/12/2006 pp. 36-68, ci-après « la Directive Services ».

<sup>28</sup> en ce sens HATZOPOULOS (V.), *Que reste-t-il de la directive sur les services ?*, Cahiers de droit européen, Volume 43, N° 3-4, 2007, p.301-302;

Le libellé de l'exclusion des services sociaux pose une série de questions, qui ne seront vraisemblablement pas toutes réglées par les transpositions nationales. Ainsi, certaines notions telles que le mandatement ou l'« organisation caritative » n'ont que peu de consistance dans les Etats membres ou ne s'avèrent pas adaptées à la logique régulatrice dans laquelle les SSIG s'inscrivent.

Il convient en effet de constater que le droit européen des SIEG que l'on tente d'appliquer aux SSIG promeut une logique à dominante descendante (top-down), comme l'exigence du mandatement l'illustre en partant du principe que les conditions dans lesquelles un acteur exerce sa mission d'intérêt général respectent un cadre déterminé par la puissance publique. Or, à l'opposé, on a pu faire remarque que de nombreux régimes d'encadrement du secteur des services sociaux dans les Etats membres « se sont souvent construits à partir des initiatives des acteurs qui ont progressivement structuré une offre de service face aux carences de la puissance publique »<sup>29</sup>. Dit autrement, on se trouve ici, s'agissant des SSIG, dans une logique à dominante 'ascendante' (bottom-up), c'est-à-dire venant des acteurs, l'action privée non lucrative ayant précédé l'intervention de la puissance publique ; raison pour laquelle la notion de « mandatement » n'est pas facile à manier pour les acteurs des SSIG.



**Fig 1** : la question de la bonne étiquette se repose pour la directive services

*Autre source d'inadéquation : la question de l'interdiction des autorisations préalables.* Les services sociaux sont souvent, du moins en Europe continentale, exercés par des organismes autorisés ou agréés, au vu de l'importance des enjeux tels que celui de la protection des personnes. Un contrôle de la mission d'intérêt général doit ainsi être nécessairement assuré.

<sup>29</sup> Carole SALERES, « L'activité du secteur associatif de solidarité sous l'influence croissante du droit européen », in *Juris-Associations*, n°393, 2009, p. 25, qui s'appuie notamment sur l'exemple du secteur du handicap en France « où les associations de parents et de personnes handicapées se sont organisées pour proposer une prise en charge avant que le secteur ne soit soutenu et encadré par les pouvoirs publics ».

Si les autorisations préalables d'exercer une activité sont soit interdites soit passées au crible du test de proportionnalité, il pourrait en résulter que des opérateurs exerçant une activité « sociale » et souhaitant s'établir dans un autre pays de l'Union pourraient invoquer la non opposabilité de régimes d'autorisation ou des exigences, ou leur disproportion.

Quelles sont les exigences pouvant se poser au regard des services sociaux ? Elles relèvent selon nous surtout des exigences de l'article 15 de la directive services dénommées « à évaluer » : principalement les exigences relatives aux limites quantitatives et territoriales peuvent poser question au vu de la manière dont la planification des services sociaux-sanitaires est réalisée dans certains pays, l'exigence de la forme particulière de société au vu de l'absence de but lucratif qui est souvent demandée aux opérateurs, l'imposition des tarifs maximum qui sont demandés pour des raisons sociales.

Le législateur communautaire a tout de même précisé, dans la philosophie de l'article 106§2 du TFUE, que les exigences pouvaient être maintenues si leur levée avait pour effet de faire échec en droit ou en fait à la mission d'intérêt général des SIEG. Toutefois cela posera la question de la charge de la preuve et de la manière dont le test de proportionnalité sera réalisé...

### 3. SSIG : où sont les problèmes ?

#### 3.1. Des asymétries qui fragilisent la construction européenne

Comme le souligne le rapport Monti<sup>30</sup>, les asymétries internes entre l'intégration des marchés au niveau supranational et la protection sociale au niveau national se sont multipliées dans le système de l'UE : celles-ci sont sources de frictions, de désenchantement et d'hostilité à l'égard de l'ouverture du marché.

La sphère économique repose sur des compétences fortes et directes de l'Union, tandis que la protection sociale est emprunte de subsidiarité. Or, petit à petit, sans grande révolution, la sphère sociale est traversée par les compétences économiques plus fortes.

A l'analyse de ce phénomène, la subsidiarité bien comprise serait que des actions correctrices soient menées au niveau européen, et ce dans la droite ligne du respect notamment des articles 9 et 14 TFUE.

Paradoxalement, il peut être avancé que pour assurer la subsidiarité, l'Union se doit d'intervenir car elle risque le cas échéant, de par ses compétences économiques, de ne pas respecter l'article 14 et son protocole additionnel n° 26 qui lui imposent de créer les conditions adéquates au bon fonctionnement des SIG. Si elle n'intervient pas, elle risque, de par son inaction sociale mais surtout de par son action essentiellement économique, de mettre à mal l'article 9 TFUE lui imposant de prendre en compte la dimension sociale dans ses actions.

---

<sup>30</sup> Mario MONTI., Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européenne, Rapport au président de la Commission José Manuel Barroso, présenté le 9 mai 2010.



Le risque de voir les services sociaux réduits à une catégorie résiduelle définie par sa non-assimilation aux services commerciaux ou aux services d'intérêt économique général. Or, en raison de leurs particularités en termes d'organisation, de financement et de mission, ils devraient être considérés comme une catégorie spécifique de services à part entière et fondamentale pour la société.

L'approche consistant à opposer les SSIG, d'une part, aux normes relatives à la concurrence, aux aides d'Etat et aux marchés publics, et d'autre part aux concepts de service public, d'intérêt général et de cohésion sociale est dangereuse pour la survie du modèle social européen. Il est plus que nécessaire de les concilier en promouvant une synergie positive entre les volets économique et social.

Dans le cas des SSIG, les normes en matière de concurrence, d'aides publiques et de marché intérieur, doivent être compatibles avec les obligations de service public, et non l'inverse.

La difficulté de ces débats est accrue par la crainte qu'éprouvent certains Etats membres du fait que le principe de subsidiarité ne soit remis en cause dans un domaine où ils disposent d'une très large faculté d'appréciation et par la très grande diversité des traditions et pratiques nationales.

### **3.2. Des règles mal connues et mal appliquées ?**

Lors du dernier séminaire technique dédié aux Services sociaux d'intérêt général (SSIG)<sup>31</sup>, certains avançaient qu'une identification des problèmes était nécessaire avant d'en apporter les remèdes.

Les règles ne seraient pas un problème en soi, c'est leur application et leur clarification qui seraient seules en cause.

La difficulté à soulever les problèmes provient souvent de la nécessité de réaliser des projections, des études de cas et d'établir des preuves qui sont difficiles à apporter de par le fait que l'on se trouve face à des réalités sociologiques complexes.

Il a été aussi dit qu'au vu de l'absence de cataclysme, de grand bouleversement dans le paysage des services sociaux, il n'y a pas de souci à se faire. Or cette idée est fautive à plusieurs égards. D'abord, elle repose sur le fait qu'en l'absence de grands bouleversements, rien ne se passe : or ce à quoi l'on assiste c'est à une modification progressive du paysage des services sociaux dans un sens qui risque de mettre à mal l'usager, et ce qu'il y a eu cœur du service social : la cohésion, le désintéressement, les droits fondamentaux.

---

<sup>31</sup> Séminaire du 13 juillet 2010 organisé par la Présidence Belge au sein du SPF Sécurité sociale



Enfin, lorsque des petits soubresauts arrivent, cela change fondamentalement les choses : le cas du logement social néerlandais a permis l'adoption du Protocole additionnel n°26.

Il ne s'agit pas d'adopter une vision manichéenne de la situation mais plutôt de pointer un manque de coordination entre deux sphères de taille différentes : la sphère économique, la plus imposante, pesant sur une sphère sociale, plus petite, qui risque d'être englobée dans la sphère économique et de ne plus pouvoir assurer ses missions d'intérêt général. Il s'agit donc d'attirer l'attention sur un phénomène subtil que beaucoup ne parviennent pas à identifier clairement mais ressentent confusément : la seule grille de lecture économique est trop simpliste, ne permet pas une bonne lecture du phénomène et ne prend pas suffisamment en compte la mission sociale.

### **3.3. Ce que disent les stakeholders**

A la suite d'une consultation informelle avec les stakeholders, la Présidence belge a pu recueillir une série d'interrogations en rapport avec les thématiques prédéfinies des aides d'état, des marchés publics et de la libre prestation des services plus généralement:

#### **3.3.1. SSIG et aides d'Etat**

- 1) La technique du faisceau d'indices justifiant la mission d'intérêt général est-elle appropriée et efficace pour les services sociaux ?
- 2) La compensation et son calcul sont-ils réellement adaptés à des services sociaux et à leurs spécificités ? Comment prendre en compte la valeur sociale ajoutée, l'implication de la communauté, le volontariat, le réinvestissement dans l'infrastructure ?
- 3) Avec un paramétrage ex-ante, quelle place reste-t-il à l'initiative associative qui a un rôle précurseur pour identifier les besoins sociaux et les actions sociales à mener ?

### 3.3.2. SSIG et marchés publics

- 1) Les opérateurs ne risquent-ils pas de se tourner vers une logique d'obtention de marchés plutôt que d'être centrés sur l'usager de services sociaux, avec des pressions sur les coûts de personnels et la qualité du travail ?
- 2) Quels types de fournisseurs sont-ils à même de répondre à des procédures d'appels d'offre techniques ? Ne favorise-t-on pas certains acteurs, sans doute très au fait des procédures mais moins de la réalité sociale d'une ville ?
- 3) Quelles autorités locales peuvent lancer ce type de marchés publics et sont-elles suffisamment conscientes des répercussions pour les usagers ?
- 4) L'optique budgétaire ne devient-elle pas la seule préoccupation au détriment des usagers ? Les exigences de rentabilité ne prendraient-elles pas le pas sur l'exigence du respect des droits fondamentaux ?
- 5) Une logique à long terme peut-elle encore être mise en œuvre dans la fourniture des services sociaux ?
- 6) Une perte d'innovation (initiative associative) dans le traitement de questions sociales n'est-elle pas probable si un cahier de charge laisse peu de place à l'exécution des missions de service public ?
- 7) La continuité des services sociaux à des personnes souvent non solvables ne risque-t-elle pas d'être mise à mal de par le fait que ces services sont nombreux et plus difficiles à mettre en œuvre pour des populations marginalisées ?
- 8) L'activité de fournisseurs locaux de petite et de taille moyenne est-elle amenée à être plus limitée ? Ne pas remporter un marché menace souvent l'existence même d'un service social ; des fusions sont très difficiles pour réaliser des économies d'échelle.

### 3.3.3. SSIG et libre prestation de services

- 1) Peut-on encore demander des exigences à une entité souhaitant développer un « business » sur des « questions sociales » au sein d'un autre Etat membre ?
- 2) La qualification de services sociaux telle qu'elle est entendue par la directive Services n'emporte-t-elle pas une conception par trop résiduaire des services sociaux ? Cela laisse-t-il entendre que les services sociaux doivent être octroyés uniquement à des groupes-cibles par opposition à des services sociaux universels ?

## 4. Nouvelles Approches

### 4.1. La crise économique et sociale

La crise économique actuelle a permis de nous rappeler que les SSIG ont joué un rôle de tampon social et d'amortisseur indispensable des impacts de cette crise sur les personnes les plus vulnérables. Elle fournit une bonne illustration de la façon dont les SSIG, conçus pour aider ceux confrontés à certains risques sociaux, peuvent agir comme ralentisseur des effets de la crise. Ce rôle est souvent automatique simplement parce que les prestations de ces services existent déjà, tandis que d'autres prestations sont conçues spécialement pour aider à contrer la crise, généralement dans le cadre d'un plan de reprise économique.

Il reste que la détérioration de la situation économique et financière a eu un impact négatif sur de larges pans de la population dans les pays de l'Union européenne. Elle a accru la nécessité d'une protection sociale pour venir en aide aux personnes touchées par la crise, en même temps rendant son financement plus difficile.

Les dépenses couvertes par les budgets nationaux donnent la priorité à des mesures sociales qui sont envisagées comme les tampons sociaux supplémentaires, qui devraient compléter les tampons automatiques. La Commission européenne et le Comité de protection sociale de l'Union européenne ont regroupé ces mesures sous quatre rubriques distinctes, parmi lesquelles les investissements dans les infrastructures sociales et de santé comprenant hôpitaux, les pépinières, les infrastructures de soins à long terme, les logements sociaux, etc..

De nombreux pays de l'UE utilisent ce type de dépenses pour stimuler le secteur de la construction et, dans le même temps, améliorer l'accès aux services sociaux.

### 4.2. Un nouveau Traité

#### 4.2.1. Une consécration indirecte des SSIG

Le Traité de Lisbonne n'appréhende pas directement et spécifiquement la question des SSIG. Il n'aménage dès lors aucune base juridique propre aux SSIG. Mais il présente un impact indirect pour ceux-ci à travers les innovations qu'il introduit à propos des services d'intérêt général (SIG), des services d'intérêt économique général (SIEG) et des services non économiques d'intérêt général (SNEIG), dans la mesure où les SSIG sont susceptibles de répondre à l'une ou l'autre de ces qualifications juridiques.

#### 4.2.2. L'article 14 TFUE

L'article 14 TFUE est l'expression d'un partage de responsabilités entre les Etats membres et l'Union européenne pour veiller, chacun dans son domaine de compétences respectives, à ce que les SIEG puissent fonctionner sur la base des principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.



Cette disposition devrait être perçue comme une disposition d'application générale devant inspirer toutes les actions de l'Union européenne, et comme une base juridique désormais incontestable des règles communes et transversales en matière de bon accomplissement des missions et des tâches de SIEG, base juridique distincte de celle relative au marché intérieur qui a fondé les directives sectorielles de libéralisation des SIEG de réseaux (communications électroniques, électricité, gaz, transports publics, postes).

L'article 14 TFUE concentre son attention sur les conditions, notamment, économiques et financières nécessaires au bon accomplissement de la mission particulière impartie aux SIEG.

La principale difficulté qui résulte de l'article 14 TFUE est qu'il requiert le recours au règlement, instrument juridique plus rigide et dont l'adoption peut se révéler plus délicate en l'absence d'un large consensus des États membres.

#### 4.2.3. Le protocole n°26 sur les SIG

Le deuxième apport du Traité de Lisbonne est qu'il introduit désormais les concepts de services d'intérêt général (SIG) et de services non économiques d'intérêt général (SNEIG) dans le droit primaire à travers son protocole n°26. Ils ne sont plus la simple expression politique de valeurs communes mais constituent désormais une catégorie juridique à part entière issue du Traité. Ces concepts passent ainsi du statut de la softlaw à celui du droit primaire. Les protocoles font en effet « partie intégrante » des traités auxquels ils sont annexés et disposent ainsi de la même valeur juridique que ces derniers.

Le Protocole sur les SIG confirme, d'une part, la compétence exclusive des États membres quant aux SNEIG (sous réserve du respect des principes généraux du droit de l'UE), et d'autre part, « 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 d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ». Le Protocole n'apporte toutefois pas de précision sur la distinction entre un service économique et un service non économique.

Le partage des compétences entre l'UE et les États membres dans le domaine des SIG est cependant loin d'être aujourd'hui clarifié et cela génère des tensions et des incertitudes pour tous les acteurs concernés (autorités publiques, prestataires de service, agences de régulation, utilisateurs, société civile) avec un développement important de questions préjudicielles et d'affaires contentieuses devant la CJUE. Sachant que la Cour se prononce au cas par cas, sur la base du droit existant, peu développé en ce qui concerne les SIG/SIEG, et de sa jurisprudence antérieure, les autorités publiques et les collectivités locales apparaissent de plus en plus soumises au droit européen de la concurrence, notamment si les activités de service public sont exercées avec d'autres partenaires.

#### 4.2.4. L'article 106, paragraphe 2, TFUE

Soulignons enfin que le nouvel article 106, paragraphe 2, TFUE, maintient le régime dérogatoire de l'ancien article 86, paragraphe 2, du traité CE permettant ainsi à une entreprise chargée de la gestion d'un SIEG de se soustraire, sous certaines conditions, de règles du traité.

Notons cependant que la Commission dispose de pouvoirs exceptionnels, que lui reconnaît l'article 106, paragraphe 3, TFUE (ancien article 86, paragraphe, 3 CE). En vertu de cette disposition et afin de veiller à l'application des deux premiers paragraphes de l'article 106 TFUE (égalité de traitement entre entreprises privées et publiques, ainsi que le régime dérogatoire prévu pour les entreprises chargées par les autorités nationales ou locales de la gestion d'un SIEG), la Commission vérifie si les Etats membres ne commettent pas d'erreur manifeste notamment dans la définition de la mission d'intérêt général et peut adresser, « en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées » à ces derniers.

En l'absence de mise en œuvre de ce principe de « sanctuarisation » par les autorités publiques compétentes, les services sociaux et leurs prestataires restent soumis aux règles communes de concurrence et du marché intérieur, au même titre que l'ensemble des opérateurs économiques présents sur le marché.

Cette approche des SSIG sous un angle dérogatoire et sous le prisme des libertés fondamentales économiques est donc une source des tensions et d'insécurité juridique.

#### 4.3. SSIG et droits sociaux fondamentaux

Au sein des services sociaux, des droits fondamentaux sont en jeu, dont notamment : le droit d'accès aux services de placement, le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux, le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux, le droit d'accès aux services d'intérêt économique général.

L'article 6, alinéa 1er, TUE, énonce que « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE du 7 décembre 2000, telle qu'adoptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg », laquelle a désormais la même valeur juridique que les traités.

Or, nombre des droits inscrits dans cette Charte confortent le statut des SIG et SIEG en droit européen, notamment en application de son chapitre IV relatif à la solidarité<sup>32</sup>.

En effet aux termes de l'article 36 de la Charte il est ainsi précisé que « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux SIEG tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux traités, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

---

<sup>32</sup> Sur la portée juridique de ce chapitre : Koen LENAERTS, « La solidarité ou le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°82, 2010. 217.

En outre, l'article 34, paragraphe 1, énonce le « droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales ».

A n'en point douter, cette disposition évoque un droit fondamental qui est au cœur de la définition de plusieurs SSIG, tout comme celui de l'aide sociale et du logement social à travers l'article 34, paragraphe 3, relatif au « droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes » ou encore celui des soins de santé à travers l'article 35 relatif au droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux.

On peut se demander si cette nouvelle donne issue du caractère contraignant de la Charte conduira la Cour de justice à faire évoluer sa position telle qu'exprimée notamment dans les arrêts Viking Line<sup>33</sup>, Laval un Partneri<sup>34</sup> et Rüffert<sup>35</sup>, et, plus récemment, dans une affaire Commission/Allemagne<sup>36</sup>, selon laquelle les droits sociaux fondamentaux ne sauraient, en tant que tels, justifier la restriction d'une liberté fondamentale – dans le respect du principe de proportionnalité –, de sorte qu'il y a toujours lieu d'établir un motif justificatif inhérent à ce droit fondamental, n'est pas sans créer des tensions avec le principe de l'égalité de rang des droits fondamentaux et des libertés.

Une telle approche semble suggérer qu'il existerait un rapport hiérarchique entre libertés fondamentales et droits fondamentaux, dans lequel les droits sociaux fondamentaux occuperaient un rang inférieur aux libertés fondamentales, et ne pourraient donc restreindre les libertés fondamentales que par le recours à un motif justificatif.

En octobre 2008, le Parlement européen a adopté une résolution<sup>37</sup> en réponse aux arrêts de la Cour européenne de justice. Le Parlement a affirmé que la liberté de fournir des services ne prime pas les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et notamment le droit des syndicats à négocier, à conclure et à faire appliquer les conventions collectives et à recourir à une action collective.

En juin 2009, plus d'une centaine d'avocats et d'universitaires européens spécialistes du droit du travail ont adressé une lettre ouverte<sup>38</sup> aux chefs d'État et de gouvernement pour faire part de leurs vives inquiétudes à l'égard de la détérioration des droits sociaux fondamentaux et de l'incidence des récents arrêts rendus par la CJUE sur les droits sociaux fondamentaux. Ils ont affirmé avec force que les droits fondamentaux ne doivent pas passer après les libertés du marché intérieur et le droit de la concurrence, mais qu'ils devraient au contraire être pleinement reconnus en tant que condition nécessaire au développement économique et social durable de l'UE.

<sup>33</sup> CJCE, 11 décembre 2007, Viking Line, affaire C-438/05, Rec. p. I-10779.

<sup>34</sup> CJCE, 18 décembre 2007, Laval un Partneri, affaire C-341/05, Rec. p. I-11767.

<sup>35</sup> CJCE, CJCE, 3 avril 2008, Aff. Rüffert C-346/06, Rec., p. I-1989.

<sup>36</sup> CJUE, 15 juillet 2010, Commission c/ Allemagne, aff. C-271/08 non encore publié.

<sup>37</sup> Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2008 sur les défis pour les conventions collectives dans l'Union européenne (2008/2085(INI)).

<sup>38</sup> <http://www.etui.org/fr/Sujets-d-actualite/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg/2-Articles-de-la-litterature-academique-sur-les-jugements>.

#### **4.4. La clause sociale horizontale**

L'article 9 TFUE énonce que « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

Cette nouvelle disposition constitue clairement l'expression d'une clause sociale horizontale<sup>39</sup>, à l'instar des clauses équivalentes en matière de lutte contre les discriminations fondées sur le sexe ou l'origine ethnique, à la religion ou convictions, au handicap, à l'âge et à l'orientation sexuelle<sup>40</sup>, de protection de l'environnement<sup>41</sup> ou des consommateurs<sup>42</sup>.

Cette clause est une avancée majeure puisqu'elle impose aux institutions européennes de vérifier que leurs actions et politiques ne s'opposent pas aux exigences sociales précédemment citées et impose un examen de l'impact social de ces politiques et actions.

Cette clause offre un double contrôle, a posteriori par le contrôle de conformité aux principes sociaux, mais aussi a priori par l'exigence d'une étude d'impact. Elle offrirait à tout le moins un prisme d'interprétation nouveau à la Cour de Justice.

Afin de garantir une véritable entrée en vigueur de la clause sociale horizontale qui pourrait, comme le souhaite le Comité économique et social européen, prendre la forme d'un pacte sur le progrès social, il pourrait être tiré inspiration des enseignements du « Consensus Européen » mis en place dans le cadre de la politique de développement, surtout dans le chapitre relatif à des mécanismes puissants de mise en œuvre.

---

<sup>39</sup> L'article 9 TFUE est inséré dans le titre II intitulé « Dispositions d'application générale », au même titre que l'article 14 TFUE.

<sup>40</sup> Article 10 TFUE.

<sup>41</sup> Article 11 TFUE.

<sup>42</sup> Article 12 TFUE.

## 5. Travaux Récents

### 5.1. Le 2ème rapport bisannuel SSIG 2010

En 2008, la Commission a publié son premier rapport bisannuel sur les services sociaux d'intérêt général qui fournit une vue d'ensemble de ces services dans l'Union européenne. Ce rapport insiste sur l'importance des services de santé et des services sociaux pour l'ensemble de l'économie européenne, avec une analyse des réformes nationales en termes d'organisation et la gestion de ces services. Le rapport a examiné trois secteurs de façon approfondie : soins de longue durée, insertion professionnelle et garde d'enfants.

En octobre 2010, la Commission présentera son deuxième rapport bisannuel sur les SSGI qui alimentera les discussions du 3ème Forum. Le thème de la qualité des SSGI sera notamment au cœur des débats de ce Forum.

### 5.2. Le rapport Monti

Le rapport Monti sur la relance du marché intérieur, rendu public le 9 mai 2010<sup>43</sup>, fait l'objet actuellement de diverses appréciations tant au sein des institutions européennes que des Etats membres. Alors que le débat sur l'interaction exacte entre les règles de l'UE et la marge de manœuvre dont disposent les autorités nationales et locales reste d'actualité, Mario Monti considère que l'enjeu principal des SSGI est de maintenir et améliorer leur qualité. D'après sa « consultation », une réglementation-cadre dans ce domaine n'est pas appropriée : sa valeur ajoutée serait limitée et ses chances d'être adoptée seraient très faibles. Il recommande à la place d'améliorer encore la flexibilité des règles relatives aux aides d'Etat applicables à la compensation financière, et de réexaminer les règles relatives aux marchés publics pour les aligner sur les règles concernant la compensation (chapitre 3, point 3.3).

### 5.3. Le Comité de protection sociale : Cadre volontaire de QUALITE & certaines questions juridiques

#### 5.3.1. Cadre européen Volontaire de Qualité

En décembre 2009, le Comité de protection sociale a constitué un groupe de travail chargé d'élaborer un cadre volontaire de qualité pour les SSGI. Ce cadre européen de qualité vise à développer une compréhension commune sur la qualité des services sociaux au sein de l'UE en identifiant les principes de qualité que ces services doivent remplir.

En outre, en proposant un ensemble de lignes directrices méthodologiques, le cadre de la qualité contribuera également à aider les autorités publiques en charge de l'organisation et le financement des services sociaux, à développer au niveau approprié, des outils spécifiques pour la définition, la mesure et l'évaluation de la qualité des services sociaux. Ainsi, il servira de référence à assurer, évaluer et améliorer la qualité de ces services, et ce sur base volontaire.

---

<sup>43</sup> Rapport Monti précité.

### 5.3.2. Groupe informel sur l'application des règles de l'Union aux SSIG

On notera également que dans le cadre des travaux du Conseil EPSCO, un comité de la protection sociale (CPS) associe, depuis 2000, des hauts fonctionnaires. Sa mission est de faciliter les échanges et la coopération entre la Commission européenne et les États membres en matière de modernisation et d'amélioration des systèmes de protection sociale.

Au sein de ce comité, M. Bernhard SPIEGEL (Autriche) préside un sous groupe de travail informel sur les SSIG, qui travaille non seulement sur les questions relatives aux partenariats public-privé, mais aussi sur le rôle et la place des prestataires à but non-lucratif ou encore sur les alternatives possibles aux procédures de marchés publics.

### 5.4. Travaux du Parlement européen : rapport d'initiatives & travaux des Intergroupes

D'autres initiatives existent, conduites notamment sous l'impulsion du Parlement européen. On pense au rapport d'initiative en cours de préparation sur l'avenir des services sociaux d'intérêt général, sous le pilotage de M. Proinsias DE ROSSA, sans oublier les travaux de l'Intergroupe Service public présidé par Madame Françoise CASTEX sur l'évaluation des règles du paquet Monti-Kroes. Il s'agit, pour l'Intergroupe, de faire un état des lieux des problèmes pratiques rencontrés dans l'application de ces règles. Les parties prenantes à la consultation initiée par l'Intergroupe<sup>44</sup> ont mis en exergue la dynamique purement commerciale des règles communautaires en matière de Service d'intérêt général à l'heure actuelle et l'approche de la Cour de justice de l'Union européenne qui tend à considérer la fourniture de services de caractère social (transport d'urgence de malades par exemple) par des organisations sans but lucratif comme des « activités économiques ». D'une manière générale, les organismes à but non lucratif demandent la création d'une exemption générale de notification des aides d'Etat en faveur des SSIG, à l'instar des hôpitaux et du logement social.

On notera aussi le rapport de Madame Heide RÜHLE sur l'évolution de la passation des marchés publics<sup>45</sup>. Ce rapport met l'accent sur le manque de clarté dans le domaine des marchés publics socialement responsables et demande à la Commission de fournir une aide sous la forme de manuels, tout en attirant l'attention sur « la modification des conditions-cadres par le traité de Lisbonne ainsi que la Charte de droits fondamentaux ». Il invite la Commission à définir, dans ce domaine, des critères précis et vérifiables et à mettre sur pied une banque de données comportant des critères spécifiques aux produits. Il invite en outre la Commission à élaborer des lignes directrices ou d'autres mesures pratiques pour aider les autorités et les autres institutions publiques en matière d'achats durables.

Enfin, Madame Evelyne GEBHARDT rédigera un rapport d'évaluation sur la directive services pour l'automne 2010.

---

<sup>44</sup> Voy. le document rendu public le 18 juin 2010 par l'Intergroupe services publics intitulé : Synthèse des contributions reçues suite à la consultation publique relative à la mise en œuvre du Paquet Monti-Kroes. N'oublions pas de mentionner également les travaux de l'Intergroupe sur l'économie sociale.

<sup>45</sup> Parlement européen, Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, Rapport sur l'évolution de la passation des marchés publics, document A7-0151-2010, 5 mai 2010.

## **5.5. Evaluation du paquet Monti-Kroes et de la directive Services**

La décision et l'encadrement du paquet Monti-Kroes prévoient l'obligation pour la Commission de réaliser une analyse d'évaluation sur l'application de ces deux instruments juridiques. Cette analyse doit reposer sur des éléments concrets et sur les résultats des vastes consultations que la Commission aura effectuées, en se fondant notamment sur les rapports fournis par les États membres au sujet de la mise en œuvre de la décision.

C'est pour cette raison que la Commission a organisé, du 10 juin au 10 septembre 2010, une consultation concernant les aides d'Etat octroyées aux SIEG. Elle vise les prestataires de services publics et leurs associations, les usagers des services publics et leurs associations, les parties prenantes, les citoyens et toutes les parties intéressées, de façon à connaître leur avis sur l'application du paquet SIEG. Soulignons qu'au cours de l'année 2009, les États membres ont été également consultés par la Commission et ont transmis à celle-ci plusieurs rapports ou lettres d'information concernant la mise en œuvre de la décision.

Par ailleurs, dans le contexte du « processus d'évaluation mutuelle » prévu par la directive Services, la Commission a organisé une autre consultation dont l'objectif est d'obtenir des informations en retour des consommateurs, des entreprises, et de toute autre partie intéressée, sur leur évaluation des mesures nationales transposant la directive « services », ainsi que sur d'autres dispositions nationales en vigueur dans le domaine des services. Cette consultation a été clôturée le 13 septembre 2010.

## **5.6. Single Market Act**

La Commission européenne prépare actuellement son plan d'action pour son Nouvel acte pour le marché unique, le "Single Market Act" en anglais, ou « Pacte pour le Marché Unique ». Dans un projet de communication daté du 23 août 2010<sup>46</sup>, la Commission liste une série d'actions-clés, autour de trois grands thèmes : les entreprises, les citoyens et le partenariat avec les parties prenantes. 25 ans après l'Acte unique européen, le projet doit permettre de mettre en place une "économie sociale de marché fortement compétitive".

Ce projet de "Single Market Act", piloté par le commissaire au Marché intérieur, Monsieur Michel Barnier, regroupe dans une même stratégie l'ensemble des actions à mener pour renforcer le marché intérieur. Outre les projets déjà engagés comme la création d'un brevet européen, les soins de santé transfrontaliers ou le statut de société privée européenne, les mesures annoncées devront faire l'objet de propositions d'ici 2012.

---

<sup>46</sup> Communication from the Commission, Single Market Act - A single market delivering smart, sustainable and inclusive economic growth – draft version of 23 august.



Le projet de communication évoque «le risque considérable que la croissance économique européenne et la création d'emplois stagne pendant un certain temps». « Le Single Market Act et ses quatre libertés des biens, services, personnes et capitaux est l'un des principaux avantages compétitifs de l'Europe », souligne le projet de communication.

La Commission proposera également un « Social Business Initiative » d'ici 2011, qui devrait contribuer au développement d'entreprises socialement responsables dans le marché unique en utilisant différents leviers : les marchés publics, l'amélioration de l'accès au financement, ainsi que les outils de classement et de la communication sociale.

### **5.7. Séminaire technique préparatoire au 3ème Forum SSIG**

En juillet 2010, la Présidence belge du Conseil a organisé à Bruxelles un séminaire préparatoire au 3ème Forum axé essentiellement sur les problèmes techniques et juridiques que posent les règles européennes du marché intérieur et de la concurrence sur les SSIG.

Lors de ce séminaire, les parties prenantes et les représentants de la Commission ont identifié une série de questions et dégagées diverses pistes opérationnelles à soumettre aux débats du 3ème forum relativement à l'impact des règles du marché intérieur, des aides d'Etat et des marchés publics sur les SSIG.

Ces pistes opérationnelles ont été intégrées dans les specific background papers qui seront des notes de contexte pour les différents ateliers du 3ème Forum SSIG.



## 6. Liens avec le 2ème Forum

*Le 2ème Forum sur les SSIG a eu lieu sous la Présidence française les 28 et 29 octobre 2008 à Paris.*

*Le thème du 2ème Forum, « Garantir l'accès à tous à des services sociaux d'intérêt général : quelle influence du droit communautaire ? », a poursuivi un double objectif : d'une part, mettre en lumière la contribution des services sociaux d'intérêt général aux politiques d'inclusion et de protection sociale ; d'autre part, rendre compte de la prise en compte par le droit de l'UE de la spécificité des SSIG tout en recensant les points de tension qui subsistent. Autrement dit, l'enjeu a été de déterminer si le curseur placé actuellement par le droit de l'UE entre les différents principes du traité est au bon endroit.*

*Ce Forum a mis en lumière la contribution des SSIG à la cohésion sociale en Europe. Les débats de ce forum ont fait ressortir la nécessité de mettre en valeur la contribution des SSIG aux politiques de cohésion sociale de l'UE, particulièrement dans le contexte de crise économique. Ils ont en outre souligné l'importance qui s'attache à promouvoir la qualité des SSIG.*

*Le thème du 3ème Forum se situe donc dans la continuité des travaux du 2ème Forum.*



## Conclusion

*Faut-il conclure ? En tout cas, le débat demeure ouvert...et s'il en était encore besoin, chacun peut juger de sa complexité et de la délicatesse des choix à opérer.*

*Il reste néanmoins à espérer que ce document aura fourni des renseignements utiles permettant d'aborder la question des SSIG comme un enjeu européen majeur, dans un débat démocratique et ouvert à l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs concernés sur l'avenir de l'Europe fondée sur les valeurs de l'économie sociale du marché.*

*Comme le soulignait Madame la Ministre belge des Affaires sociales Laurette ONKELINX, lors des conclusions du colloque sur les SIG co-organisé par la Présidence belge et l'Intergroupe Services Publics du Parlement européen le 16 septembre 2010:*

*« Je fais partie de celles et de ceux qui ont de l'Europe une autre idée que celle d'un vaste marché. Le dossier est technique et à la frontière de plusieurs disciplines scientifiques : économie, sociologie, économie politique et droit. Au sein même du droit, il n'est pas aisé de maîtriser l'ensemble des enjeux tant ils sont sur la ligne Maginot entre social et économique.*

*La technicité ne doit cependant pas obérer les enjeux politiques fondamentaux que la problématique des SSIG renferme : quelle place pour les services sociaux, quel équilibre entre droits de l'homme et libertés économiques, la fin plutôt que les moyens.*

*Une volonté politique forte, une grande créativité et un sens du compromis devront être les éléments à prendre en compte par la Présidence belge, qui a fait de ce dossier l'une de ses priorités. ».*

## L'équipe SSIG

Merci à Valérie, Stijn, Maxime, Marc, Sébastien, Muriel, Tom, Bérengère, Sandrine, Stéphane, Nele, Pierre, et à tous les autres.

Leurs réflexions, notes et encouragements ont contribué à la présente Note et à l'organisation du 3ème Forum.



### **Manuel PAOLILLO**

Chef de projet sur le 3ème Forum SSIG et coordinateur de l'ensemble de la Présidence belge au niveau de l'administration, Manuel a toujours voulu apporté une touche pédagogique à la question des SSIG, persuadé que le dossier est à la croisée de deux mondes : social et économique.



### **Valérie CUEVELIER**

Juriste, Valérie a suivi et travaillé sur l'ensemble des trajets (monitoring de travail scientifique, programme, communication, contacts bilatéraux) du 3ème FORUM. Elle s'est particulièrement attachée à lui donner un souffle innovateur.



### **Sandrine DIERICX**

Juriste et euro-coordinatrice, Sandrine a travaillé particulièrement sur les questions liées à la directive services.



### **Stijn LEFEBURE**

Sociologue de formation, Stijn a travaillé sur l'ensemble des Conférences de la Présidence belge ainsi que pour le 3ème Forum, spécifiquement sur la question de la clause sociale horizontale/ des études d'impact social.



### **Marc MORSA**

Marc a soutenu en sa qualité de juriste les questions liées aux marchés publics et à la directive services.



### **Muriel RABAU**

Représentante Permanente de la Belgique auprès de l'UE, Muriel a soutenu et a su distiller ses précieux conseils à l'équipe en faisant les liens nécessaires entre les groupes de travail (Comité de protection sociale et Groupe des Attachés sociaux).



**Bérengère STEPPÉ**

Bérengère est euro-coordinatrice et attaché. Elle a travaillé sur les questions liées à la qualité au sein du Forum et a fait le lien avec la Conférence sur l'économie sociale.

**Cabinet de la ministre L. Onkelinx**



**Jacques OUZIEL**

Conseiller chargé de l'Europe Sociale et de la préparation de la Présidence belge du Conseil



**Yves GOLDSTEIN**

Conseiller chargé de l'Europe, la politique étrangère et l'économie

**Experts juridiques de la Présidence belge**



**Stéphane RODRIGUES**

Avocat et Maître de conférences à l'Université Paris I (Panthéon et Ecole de droit de la Sorbonne). Stéphane a travaillé sur l'ensemble des textes juridiques.



**Sébastien KAYEMBE**

Avocat et expert sur les questions liées aux services sociaux d'intérêt général. Sébastien a travaillé sur l'ensemble des textes juridiques.

## Bibliographie et pour aller plus loin

### **Principaux ouvrages et articles**

ALES E., JASPERST., LORBER P., SACHS-DURAND C. WENDELING-SCHRÖDER U. (dir.), *Fundamental social Rights in Europe : Challenges and Opportunities*, Ed. Intersentia, Antwerp, 2009

BIHAN (D.-C.) et MORICEAU (A.), *Du traité constitutionnel au traité modificatif de Lisbonne – deuxième partie : coups de projecteurs « sur les valeurs de l'Union » - Services d'intérêt économique général et valeurs communes*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°519, juin 2008, p. 356-360

BLANPAIN (R.) (dir.), *Freedom of services in the European Union : labour and social security law : the Bolkestein initiative*, *European Forum on Freedom of Services and Labour and Social Security*, Ed. KLUWER LAW International, Brussels, 2005

Collectif SSIG-FR, *Les Services sociaux et de santé d'intérêt général, Droit fondamentaux versus marché intérieur*, Ed. Bruylant, 2005

D. DEOM, *Quel avenir pour le service public local à l'heure européenne ? Le point sur la jurisprudence de la Cour de Justice*, in *Mouvement communal*, déc. 2004, p. 462-471. disponible sur <http://www.uvcw.be/articles/3,14,2,0,670.htm>

DE SCHUTTER O. (dir.), *La Charte sociale européenne : une constitution sociale pour l'Europe*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2010

DONY (M.), *Les notions de SIEG/SIG*, in VICTOR (J.-L.) et RODRIGUES (S.), *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2006

DRIGUEZ (L.), *Droit social et droit de la concurrence*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2006

FABRE (G.), CREVEL-SANDER (D.), *“L'arrêt BUPA du TPI du 14 février 2008 et la mise en œuvre des principes posés dans l'arrêt Altmark”*, in *European Law Network*, n°1/2008, disponible sur [http://europeanlawnetwork.eu/blog/wp-content/uploads/2008/04/submission\\_3\\_2008.pdf](http://europeanlawnetwork.eu/blog/wp-content/uploads/2008/04/submission_3_2008.pdf)

*Guide pratique. Les Services sociaux d'intérêt général*, in *le Courrier des maires et des élus locaux*, Paris, 2008

HATZOPOULOS (V.), *Que reste-t-il de la directive sur les services ?*, *Cahiers de droit européen*, Volume 43, N° 3-4, 2007, p.300 à 358



HENRY J., *L'Europe, le travail social et les SSIG*, colloque de l'Université de Toulouse, 2009, disponible sur <http://www.canal-u.tv>

JORENS (Y.), *Het voorstel « Bolkestein-richtlijn » : een gevaar voor het Belgisch sociaal recht ?*, in T.S.R., 2006, p.25-63

KAYEMBE N., S., *La régulation des services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne*, U.C.L, Louvain-la-Neuve, 2010

MAVRIDIS (P.), *La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003

MOUSSIS (N.), *Guide des politiques de l'Union Européenne*, 9e édition révisée, European Study Service, 2007

MUNDAY (B.), *Les services sociaux en Europe : évolution et caractéristiques*, Conseil de l'Europe, [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/socservices\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/socservices_FR.asp)

R. SCHEEPERS (Vlaamse overheid, departement bestuurszaken – afdeling overheidsopdrachten), *In House : Europese rechtspraak*, juli 2008

RODRIGUES (S.), *La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur - Entre mythes et réalités*, in *Etudes européennes*, disponible sur [www.etudes-europeennes.fr](http://www.etudes-europeennes.fr)

SIMON (A.-C.), *L'accès aux soins de santé transfrontaliers dans l'Union européenne – La proposition Bolkestein consacre-t-elle la jurisprudence de la Cour de Justice ?*, in J.T.D.E., 2005, liv. 115, p.12 à 16

SSIG et aides d'Etat, *paper élaboré lors du Séminaire technique du 13 juillet 2010 sur les SSIG*, disponible sur le site [http://socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/26-27\\_10\\_10.asp](http://socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/26-27_10_10.asp)

SSIG et Marché intérieur, *paper élaboré lors du Séminaire technique du 13 juillet 2010 sur les SSIG*, disponible sur le site [http://socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/26-27\\_10\\_10.asp](http://socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/26-27_10_10.asp)

SSIG et marchés publics, *paper élaboré lors du Séminaire technique du 13 juillet 2010 sur les SSIG*, disponible sur le site [http://socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/26-27\\_10\\_10.asp](http://socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/26-27_10_10.asp)

SYLIN (M.), *Cinquante ans d'évolution du travail : de la semaine de 5 jours à la directive Bolkestein*, ULB, Institut des sciences du travail, Bruxelles, 2006

VAN ORMELINGEN (B.), *Le domaine de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur*, *Annales de droit de Louvain*, vol.68, 2006, n° 4, p. 341-403

VAN RAEPENBUSH (S.), Services sociaux et droit communautaire, in LOUIS (J.-V.) et RODRIGUES (S.), Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2006, p.109 à 129

VAN REGENMORTEL (A.), VERSCUEREN (H.), VERVLIET (V.) edit., Sociale zekerheid in het Europa van de Markteb de burgers: enkele thema's, Die Keure, 2007, 606

### **Documents de la Commission**

Le Livre vert sur les SIG en 2003. COM (2003) 270

Le Livre blanc sur les SIG de 2004. COM (2004) 374

COM(2006) 177 final du 26 avril 2006, Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne

Commission européenne, Rapport bisannuel sur les services sociaux d'intérêt général, 2008

Commission européenne, Rapport bisannuel sur les services sociaux d'intérêt général, 2008, disponible sur le site ec.europa.eu :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=75&type=2&furtherPubs=no>

Note de la commission du 25 juin 2004 n° 10.865/04, file 2004/0001 COD disponible sur : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/notes/explan-note-activities\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/notes/explan-note-activities_fr.pdf)

Communication de la Commission de novembre 2006 intitulée « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne », COM(2006) 177 ;

Communication du 20 novembre 2007 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions accompagnant la communication intitulée "Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle" Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen, COM(2007) 725 final, disponible sur : [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/com\\_2007\\_0725\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/com_2007_0725_fr.pdf) ;

Document de travail des services de la Commission du 20 novembre 2007, Questions fréquemment posées de la 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 final [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/legislation/faq\\_sieg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/faq_sieg_fr.pdf) ;



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL de la République Française, Avis et Rapports : « Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ? », Séances du 8 et 9 avril 2008 ;

**Jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (disponible sur [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int))**

CJCE, 17 février 1993, Poucet et Pistre, aff. C-160/91  
CJCE, 19 mai 1993, Paul Corbeau/Régie des postes, aff. C-320/91  
CJCE, 27 avril 1994, Commune d'Almelo e.a., aff. C-393/92  
CJCE, 22 mars 1977, Steinicke et Weinlig/RFA, aff. affaire 78/76  
CJCE, 22 janvier 2002, Císal, aff. C-218/00  
CJCE, 22 mai 2003, Freskot, aff. C-355/00  
CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C-280/00  
CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C- 280/00  
CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant, aff. C 324/07  
CJCE, 12 février 2008, Bupa (T- 289/03)

*em* trio.be



Event co-financed by the European Commission  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities