

L'IMPACT DE LA LIBÉRALISATION EUROPÉENNE DES SERVICES SUR LE SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE



analyse

Septembre 2007
Ariane Fontenelle

La libéralisation européenne des services a fait l'objet, depuis plusieurs années, d'un débat passionné et passionnant. La fameuse proposition de directive Bolkestein a fait prendre conscience à un nombre important d'acteurs – syndicats, Etats membres, ONG, entreprises de l'économie sociale – que la libéralisation des services pouvait remettre en cause jusqu'au modèle social européen et présentait des risques de dumping social entre Etats membres de l'Union européenne.

Pour les entreprises de l'économie sociale, la libéralisation européenne des services présente donc un enjeu crucial ; sans une reconnaissance des spécificités de leurs services, les entreprises d'économie sociales seront en effet soumises à une concurrence sévère avec des entreprises à but lucratif ne présentant pas les mêmes finalités sociales et de solidarité.

Au travers de cet article, nous avons donc souhaité faire le point sur l'état du débat trois années après la proposition « Bolkestein » et également le recentrer sur les enjeux propres au secteur de l'économie sociale.

Il nous est dès lors apparu nécessaire de replonger dans le contexte politique et juridique global de la libéralisation européenne des services, de même que définir les différents termes et acronymes usités dans le cadre de ce débat (SSIG, SIEG, SIG).

Enfin, nous analyserons la position belge sur la communication de l'Union européenne sur les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) et sur la définition et les caractéristiques proposées pour évaluer les spécificités des SSIG.

Contexte politique et juridique de la libéralisation des services en Europe

a) De la Directive Bolkestein à la directive relative aux services dans le marché intérieur

La libéralisation des services s'inscrit pleinement dans le cadre de la politique de l'Union européenne visant à créer un véritable marché intérieur européen. Cet objectif est en fait inscrit dans le Traité de Rome de 1957. Les membres fondateurs de ce qui s'appelait la Communauté économique européenne (CEE) ont alors souhaité réaliser un grand marché qui verrait la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. Des progrès manifestes ont été réalisés depuis 1957 en ce qui concerne les biens, les capitaux et les personnes mais un certain nombre d'obstacles ralentissent la libre circulation des services.

Face au poids économique du secteur des services au sein de l'Union européenne et de ses implications en termes d'emploi, la Commission européenne ne pouvait pas rester indifférente à ce sujet et a dès lors pris un certain nombre de dispositions et présenté de nombreuses communications sur cette question. Ces dispositions l'ont notamment amenée à présenter en 2004 une proposition de directive. C'est la fameuse « *Directive Services relative aux libertés d'établissement des prestataires de service et libre circulation des services dans le marché intérieur* » plus connue en Europe sous le nom de « *directive Bolkestein* » du nom du Commissaire européen au Marché Intérieur de l'époque. Cette proposition visait à simplifier les conditions permettant à un prestataire de services d'un Etat membre de l'Union européenne de s'établir et d'opérer dans un autre Etat membre.

Ce projet de directive allait provoquer l'un des plus vifs débats qu'ait connu l'Union européenne en cinquante années d'existence. Le principe du pays d'origine (PPO) s'est notamment vu opposer une résistance farouche et massive de la part des syndicats ; des partis politiques de gauche nationaux et européens tels le Parti socialiste européen (PSE) et de gouvernements nationaux. Ce principe visait les prestataires fournissant des services temporaires dans un autre Etat membre de l'Union. Dans ce cas, les dispositions légales relatives à l'existence du prestataire de services et le respect des obligations légales auxquelles le prestataire de services doit se conformer, ainsi que la fonction de contrôle de l'activité devaient être assurés par le pays d'origine du prestataire de services et non l'Etat membre dans lequel le prestataire fournit son service. De plus, les prestataires de services ne devaient pas nécessairement se faire connaître dans le pays d'accueil. Nombreux sont ceux qui y ont vu émerger le danger d'un dumping social entre Etats membres, une remise en cause de notre modèle social et une volonté manifeste d'imposer une Europe libérale.

Cette proposition de directive posait également un autre problème à l'ensemble des acteurs précités. Elle ne faisait aucune distinction entre les catégories de services. Cette directive visait à être générale et horizontale et devait donc s'appliquer à pratiquement tous les services. Les services d'intérêt général qui avaient fait l'objet, depuis 1996, d'un certain nombre de communications et d'un livre vert (2003)⁽¹⁾ de la Commission européenne reconnaissant « l'importance des missions d'intérêt général pour la réalisation des objectifs fondamentaux de l'Union européenne »⁽²⁾ n'avaient pas de spécificités propres au sein de ce projet de directive et également aucun statut juridique particulier. Cette insécurité totale au niveau juridique et l'absence d'analyse d'impact sur les secteurs sociaux d'intérêt général allaient également contribuer à renforcer l'opposition de nombreux acteurs à la proposition de « directive service ».

Face au lobbying de nombreux acteurs, aux grandes manifestations syndicales et à l'opposition de certains Etats membres, la proposition de directive service a connu un certain nombre de modifications.

Le 16 février 2006, le Parlement européen a donné son avis en première lecture du projet de directive sur les services. Cet avis comprenait un nombre important d'amendements. Parmi ceux-ci, le principe du pays d'origine était supprimé ; les services sociaux, le logement social, les services d'aide à la famille, les services de santé publique étaient exclus de la directive.

Le 4 avril 2006, la Commission européenne reprenait pratiquement l'ensemble des amendements proposés par le Parlement européen.

Le 24 juillet 2006, le Conseil adoptait une position commune suivant les avis du Parlement européen et de la Commission européenne. Cependant, en ce qui concerne les services sociaux, seuls les services d'intérêt général non-économiques étaient exclus de la directive.

La directive 2006/123/CE3 du Parlement européen et du conseil relative aux services dans le marché intérieur fut adoptée le 12 décembre 2006. Même si le texte affirme que la directive ne vise que les « services fournis en échange d'une contrepartie économique » et ne s'applique pas aux services d'intérêt général, le flou artistique qui entoure la définition des services d'intérêt général non-économiques et des services d'intérêt général ne permet pas aux acteurs de l'économie sociale de savoir avec certitude quel sera l'avenir de leur secteur.

De plus, l'exclusion de la directive service de certains secteurs n'est en rien une garantie que ces derniers n'y seront pas demain réintégrés. Ainsi, certains développements récents vont dans ce sens et ne permettent pas un quelconque optimisme sur ce dossier⁽⁴⁾.

Cette directive laisse également certains points importants en suspens. Ainsi, elle ne constitue à proprement parler qu'un socle commun de dispositions améliorant l'établissement des prestataires de services dans un Etat membre de l'Union européenne ainsi que l'exercice transfrontalier de leur activité. Les détails des modalités d'applications de la directive sont laissés à l'appréciation des Etats membres. Ce qui contribue également à augmenter l'incertitude des acteurs de l'économie sociale et des acteurs sociaux face aux impacts concrets de la « Directive service » sur leurs activités.

Les incertitudes portent donc à la fois sur ce que couvre réellement l'appellation services d'intérêt général non-économiques et également sur les modalités d'applications de cette directive.

b) Distinction entre Services d'intérêt général (SIG), Services d'intérêt économique général (SIEG) et Services sociaux d'intérêt général (SSIG)

Dans ce débat sur la « Directive service », un certain nombre de termes et d'acronymes sont utilisés. Il est indispensable de les clarifier pour mieux comprendre de quoi l'on parle et dans quelle catégorie peut-on placer les services prestés par les acteurs de l'économie sociale.

Les Services d'intérêt général (SIG)

Cette expression couvre « les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public⁽⁵⁾ ». Ce sont les Etats membres qui définissent politiquement ce qu'ils considèrent comme SIG et décident d'assumer directement leur gestion ou de la déléguer à des opérateurs privés à condition que ces opérateurs respectent l'intérêt général et ne cherchent pas à faire des profits.

Selon Eric Van den Abeele, il convient de faire la distinction entre deux types de SIG :

- « Les activités participant à l'exercice de l'autorité publique [...]. Sont concernées les administrations publiques et toute activité qui touche à la puissance publique.
- Les services d'intérêt général non économique (SIGNE). Les SIGNE, qui comprennent les systèmes d'éducation obligatoire, les régimes de sécurité sociale, les pensions du premier pilier, etc. sont explicitement exclus du champ d'application des règles du Traité au motif de leur caractère non économique⁽⁶⁾ ».

Les Services d'intérêt économique général (SIEG)

Les SIEG sont une sous-catégorie des SIG puisqu'ils recouvrent les activités de services marchands remplissant des missions d'intérêt général mais pouvant potentiellement être soumis à une logique marchande.

Le terme de SIEG s'adresse notamment aux grands services en réseaux, tels que la fourniture de gaz ou d'électricité, les télécommunications ou les transports mais pas seulement. La réalité qu'il recouvre évolue constamment. Selon la Commission européenne, l'expression Services d'intérêt économique général « s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public⁽⁷⁾ ». Certains services fournis par des entreprises d'économie sociale pourraient ainsi être considérées comme SIEG.

Les Services sociaux d'intérêt général (SSIG)

Les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) sont des Services d'intérêt général (SIG) dont les prestations visent à garantir la cohésion sociale, à améliorer les conditions de vie des populations sans aucune forme de discrimination. Les SSIG peuvent être assurées aussi bien par des organismes représentant la puissance publique que par des organisations de type privé telles que les associations caritatives ou les entreprises de l'économie sociale⁽⁸⁾.

Un certain nombre de critères peut permettre de déterminer si un service social est un service social d'intérêt général. La solidarité fait évidemment office de condition *sine qua non* à l'existence d'un SSIG mais elle n'est pas la seule. Ainsi, le fait que les services s'adressent à des personnes dans le besoin, qu'ils fassent appel à des bénévoles, qu'ils n'imposent pas de conditions de solvabilité des bénéficiaires,...

« L'une des caractéristiques fondamentales des SSIG consiste dans la mise en œuvre de la solidarité collective pour répondre à toutes les situations de fragilisation sociale susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des personnes⁽⁹⁾ ».

Parmi les Services sociaux d'intérêt général, on retrouve les services de santé, le logement social, la sécurité sociale, la protection sociale, la lutte contre la pauvreté, certains services à la personne, les soins à domicile, les services de l'emploi, l'insertion socioprofessionnelle, l'aide à la jeunesse, ... Mais tous les services sociaux ne sont pas des services sociaux d'intérêt général. Ainsi ceux qui ont un but lucratif sont exclus de cette catégorie. C'est notamment le cas pour les crèches collectives qui sont considérées comme des SSIG et les crèches privées qui ne le sont pas.

Contexte juridique

La « Directive service » ne s'appliquera pas aux services d'intérêt général non-économiques. Mais cela ne permet pas de répondre à la question qui fait l'objet de cet article, les services fournis dans le cadre de l'économie sociale entreront-ils tous dans le champ d'application de la directive ; dans quelle catégorie les placer ? Services sociaux d'intérêt général ? Un point important pour contribuer à apporter une réponse à cette question est de nous tourner vers la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Ainsi, les prestataires de services sociaux d'intérêt général issus de l'économie sociale sont, comme l'affirme Marianne Dony, professeure à l'Institut d'Etudes européennes de l'ULB, le plus souvent considérés comme une entreprise au sens du Traité CE. L'entreprise étant définie seulement par rapport à l'activité. Le statut de l'opérateur et la finalité sociale ne sont ici pas pris en compte⁽¹⁰⁾. Pour pouvoir ne pas être considéré comme « entreprise », il faut bénéficier des règles dérogatoires : soit que le service soit issu des domaines traditionnellement réservés à l'Etat (exemple l'éducation), soit ayant un caractère exclusivement social. La Cour de Justice recherche *in concreto* s'il y a des éléments de solidarité : pas de corrélation entre le montant des prestations, transferts, touchant des personnes défavorisées et intervention de l'Etat en ce qui concerne les rémunérations⁽¹¹⁾.

Comme on peut le constater, une grande incertitude juridique règne également autour des SSIG au sein de la jurisprudence de la Cour de Justice et de son appréciation des éléments de solidarité⁽¹²⁾. C'est pourquoi, pour les entreprises de l'économie sociale, il serait intéressant qu'une directive sectorielle soit élaborée affirmant la spécificité des Services sociaux d'intérêt général et leur fournissant ainsi un cadre juridique clair.

c) Présentation des critères proposés par la Commission européenne pour définir les services sociaux d'intérêt général (SSIG)

Dans sa communication sur les services sociaux d'intérêt général⁽¹³⁾, la Commission européenne a cherché à en donner une description et a proposé un certain nombre de caractéristiques sensées évaluer les spécificités des SSIG par rapport à d'autres services d'intérêt général.

Une première remarque s'impose, la Commission européenne a fait une séparation entre les services de santé et les services sociaux d'intérêt général. Les services de santé font l'objet d'une communication distincte.

Selon la Commission européenne, les services sociaux dans l'Union européenne sont :

- les services prestés dans le cadre des régimes légaux et des 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.
 - * Ils englobent en premier lieu *l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises* (telles que l'endettement, le chômage, la toxicomanie, la rupture familiale) ;
 - * Deuxièmement, ils contiennent *les activités visant à assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires à leur insertion complète dans la société* (réhabilitation, formation linguistique pour les immigrés) et notamment sur le marché du travail (formation, réinsertion professionnelle). Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux plus jeunes et aux plus âgés ;
 - * Troisièmement, font partie de ces services *les activités visant à assurer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé* ;
 - * Quatrièmement, est également inclus *le logement social*, qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés. Certains services peuvent évidemment englober chacune de ces quatre dimensions.

Les caractéristiques spécifiques des Services sociaux d'intérêt général sont :

- un fonctionnement sur la base du principe de solidarité requis notamment par la non sélection des risques ou l'absence d'équivalence à titre individuel entre cotisations et prestations, un caractère polyvalent et personnalisé intégrant les réponses aux divers besoins nécessaires pour garantir les droits humains fondamentaux et protéger les personnes les plus vulnérables ;
- l'absence de but lucratif, notamment pour aborder les situations les plus difficiles et s'expliquant souvent par des raisons historiques ;
- la participation de volontaires et de bénévoles, expression d'une capacité citoyenne ;
- un ancrage marqué dans une tradition culturelle (locale). Ceci trouve notamment son expression dans la proximité entre le fournisseur du service et le bénéficiaire permettant de prendre en compte les besoins spécifiques de ce dernier ;
- une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation « normale » de type fournisseur-consommateur requérant ainsi la participation d'un tiers payant.

C'est sur base de cette description de la vision de la Commission européenne a des Services sociaux d'intérêt général et de ses caractéristiques qu'une consultation a été lancée au deuxième semestre de 2006. Cette consultation auprès des Etats membres et d'organisation de la société civile vise à identifier avec tous ces acteurs les caractéristiques spécifiques des Services sociaux d'intérêt général.

La position belge sur les SSIG⁽¹⁴⁾

La Belgique défend dans sa réponse au questionnaire le souhait que la Commission européenne présente une directive portant sur les Services sociaux d'intérêt général. Cela pour réduire l'insécurité juridique autour des Services sociaux d'intérêt général mais aussi des Services d'intérêt économique général (SIEG) et des soins de santé. Elle souhaite une directive cadre sur les services sociaux qui reconnaisse la spécificité de ceux-ci, établisse l'équilibre entre les droits sociaux et les principes du marché intérieur et de la compétitivité et ne contrarie pas l'organisation des Services sociaux d'intérêt général par rapport à l'autorité publique.

En vertu du principe de subsidiarité, elle affirme le rôle prépondérant des Etats membres dans l'organisation, la gestion, le financement et la régulation des SSIG. La nouvelle directive permettrait d'encadrer, de donner un socle commun de dispositions relatives à l'organisation des SSIG par les Etats membres.

La Belgique considère que la description des services sociaux doit englober l'ensemble des SSIG même ceux qui sont exclus de la Directive relative aux services dans le marché intérieur et ce, afin de leur fournir un cadre spécifique. Elle considère que la description des SSIG proposée par la Commission européenne est trop restrictive et limite une reconnaissance des liens qui peuvent exister entre les services exclus de la « Directive service » et les SSIG.

En ce qui concerne les caractéristiques présentées pour évaluer les spécificités des SSIG, la Belgique considère que les caractéristiques : *absence de but lucratif, raisons historiques et participation de volontaires et de bénévoles* ne sont pas pertinentes. A elles seules, elles ne peuvent permettre d'évaluer les spécificités des SSIG. La *protection des personnes les plus vulnérables* est trop restrictive selon elle. Selon elle, les SSIG ont vocation à s'adresser à l'ensemble de la population et non pas seulement aux personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin. Quant à la *relation asymétrique*, elle attire l'attention sur le fait que le financement des Services sociaux d'intérêt général peut être réalisé de différentes manières, le recours au tiers payant est donc une option parmi d'autres.

La Belgique prône la mise en place d'une grille d'analyse pour caractériser les SSIG. Elle considère que deux nouvelles catégories devraient être ajoutées aux caractéristiques identifiées pour évaluer les spécificités des SSIG : le type d'opérateur prestataire de SSIG et le type d'activité, leur finalité sociale. Les dispositifs européens ne prennent en effet pas en compte le statut de l'opérateur. Cette approche fait abstraction d'éléments tels que le fait de ne pas poursuivre un but de lucre ou la démocratie interne liés aux statuts et au fonctionnement de nombreux services sociaux agréés comme, par exemple, les mutualités.

Elle souhaite également ajouter que les SSIG ont pour objectif implicite et explicite de promouvoir la cohésion sociale au sein de la société ; l'égalité d'accès, l'universalité, la continuité et la transparence.

En résumé, la Belgique souhaite que les caractéristiques suivantes soient prises en compte pour évaluer les spécificités des SSIG :

- Intervenants motivés par des considérations étrangères au profit (absence de but lucratif et/ou réaffectation des résultats positifs, existence de bénévoles ou de dons,...) ;
- Type d'opérateur ;
- Réponse à un droit ou besoin fondamental ;
- Subventions publiques ;
- Mécanisme de financement solidaire (péréquation, mutualisation,...) ;
- Absence de rapport entre le coût réel de la prestation et le coût éventuel payé par le bénéficiaire ;
- Egal accès à des prestations de qualité ;
- Programmation à long terme des infrastructures et des investissements lourds ;
- Relation de proximité.

Autre point important : la Belgique défend l'idée que les services sociaux d'intérêt général à caractère économique doivent bénéficier d'un régime dérogatoire, qu'ils ne doivent plus entrer dans le champ d'application de la « Directive service ». Ainsi, les activités des SSIG répondent aux besoins liés à l'exercice des droits fondamentaux. Ces activités, bien qu'économiques, seront dans la plupart du temps offertes à un prix en dessous du prix coûtant. Soit elles sont payées par un tiers, soit elles font l'objet de subventions ou de financement socialisé. Ces différents éléments justifient l'intervention régulatrice de l'autorité publique pour garantir la protection des mauvais risques, pour fixer des normes de qualité et réguler l'utilisation des bénéfices collectifs générés et contrôler la bonne exécution des règles fixées.

Elle propose de prendre en compte dans la structuration du régime dérogatoire des services non seulement la nature intrinsèque des services et des « produits » qu'ils offrent, mais aussi leur mode d'organisation. Sa volonté est de pouvoir, dans le cadre de procédures d'adjudication, sélectionner les opérateurs les plus efficaces en prenant compte des critères sociaux et environnementaux plus difficilement mesurables.

Conclusion pour le secteur de l'économie sociale

Ou l'importance que les spécificités de l'économie sociale soit reconnues dans le débat sur la directive relative aux SSIG.

Lorsque nous analysons le secteur de l'économie sociale au regard de la définition des Services sociaux d'intérêt général, nous pouvons en conclure que les services prestés par les entreprises de ce secteur en font bien partie. Ainsi, selon la définition présentée dans le cadre de cet article, les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) sont des Services d'intérêt général (SIG) dont les prestations visent à garantir la cohésion sociale, à améliorer les conditions de vie des populations sans aucune forme de discrimination. De plus, les services prestés se trouvent dans les secteurs de la santé (mutuelles de santé), de l'insertion socioprofessionnelle, des services à la personne,...et ce, sans but de lucre. Ces services font également partie de la liste des SSIG telle que présentée dans cet article.

Cependant, si les services prestés par les entreprises de l'économie sociale relèvent de la catégorie des SSIG, ils font plus particulièrement partie de la catégorie Services sociaux d'intérêt général à caractère économique. Ce qui signifie qu'ils entrent dans le champ d'application de la Directive relative aux services dans le Marché intérieur et doivent dès lors être soumis aux mêmes règles de concurrence que les entreprises classiques. Ils sont donc susceptibles d'être en concurrence avec des entreprises qui n'agissent pas dans l'intérêt général mais bien dans un simple intérêt particulier, de lucre.

Face à ce constat, il est encore temps de réagir et d'essayer de tout faire pour que la Commission européenne reconnaisse les spécificités du secteur et octroie un régime dérogatoire aux services sociaux d'intérêt général à *caractère économique*. Le caractère économique ou non économique ne devrait pas être considéré comme le caractère prépondérant pour déterminer si un service entre dans le champ de la directive ou pas. La défense de l'intérêt général, la réponse aux besoins liés à l'exercice des droits fondamentaux, le caractère de solidarité devraient prendre le pas sur cette simple distinction économique/non-économique.

La réponse de la Belgique au questionnaire de la Commission européenne sur les Services sociaux d'intérêt général défend une position dans ce sens. Il est vrai que dès la proposition de « Directive Bolkestein », la Belgique fut un des Etats membres de l'Union européenne les plus actifs pour dénoncer ce projet et les risques de dumping social. Dans l'ensemble des négociations, la Belgique a montré ses réticences et son opposition face au principe du pays d'origine (PPO).

Pour ce qui est du champ d'application de la proposition de directive, la Belgique souhaitait qu'elle ne s'applique pas aux services garantis et financés par les pouvoirs publics dans un but social, éducatif ou culturel envers sa population. Ces prestations relèvent en effet de l'intérêt général en Belgique et leur caractère économique éventuel est subordonné à des objectifs sociétaux. La Belgique souhaitait exclure les services suivants du champ d'application de la directive : l'éducation, la culture, l'audiovisuel, les soins de santé, les services sociaux, l'emploi – en ce compris les travailleurs et la formation professionnelle –, les services de distribution et d'épuration de l'eau, les services de distribution d'énergie, les services de gestion des déchets, les services de protection de l'environnement⁽¹⁵⁾.

Aujourd'hui encore, au travers de cette réponse belge à la consultation de la Commission européenne, la Belgique démontre que sa position dans le débat est toujours une position de défense des SSIG et de l'apport qu'ils ont dans le modèle social belge et européen. Il faut donc une place à part pour les SSIG hors libéralisation générale des services.

La Belgique est en effet consciente que l'insécurité juridique qui entoure les SSIG peut avoir des conséquences importantes pour les secteurs sociaux et notamment, ceux inscrits dans le secteur de l'économie sociale. Le fait qu'elle souhaite une directive cadre sur l'ensemble des services sociaux – que ce soit les services d'intérêt général, les services d'intérêt économique général et les services de santé – est tout bénéfique pour l'économie sociale. En effet, celle-ci peut avoir des activités qui relèvent tout aussi bien du secteur des SSIG et des services de santé (mutuelles de santé par exemple). De plus, le fait que la Belgique affirme qu'elle souhaite que les Etats membres aient un rôle prépondérant dans l'organisation, la gestion, le financement et la régulation des SSIG est plutôt favorable au secteur de l'économie sociale. En effet, la conception de l'intérêt général belge permet d'inclure un nombre important de services prestés par les entreprises de l'économie sociale. La Belgique a, à ce sujet, une vision moins restrictive que celle de la Commission européenne.

En prônant l'introduction de deux nouvelles catégories – le type d'opérateur prestataire de SSIG et le type d'activité, la finalité sociale – la Belgique est au cœur de la réalité de l'économie sociale ; elle défend deux catégories qui définissent les entreprises de l'économie sociale, qui font leur spécificité. Les entreprises de l'économie sociale ont un statut particulier qui favorise l'intérêt collectif et prestent des services à finalité sociale. Cet intérêt collectif se manifeste par la participation des travailleurs au sein de l'entreprise, par l'absence de but de lucre, par la mutualisation des risques. Rappelons ici que ces entreprises de l'économie sociale peuvent aussi bien prendre la forme d'une association, d'une entreprise ou d'une mutuelle.

La finalité sociale de ces acteurs de l'économie sociale doit également être prise en considération. La solidarité est un critère crucial dans la manière dont les entreprises de l'économie sociale prestent leurs services. Ces entreprises prennent en compte la vulnérabilité des bénéficiaires et pas la solvabilité. Ils fournissent des services qui répondent à des besoins sociaux. Imaginer que ces services puissent être prestés par des structures qui n'agiraient pas dans l'intérêt collectif et dont les activités n'auraient pas de finalité sociale amène à penser que ces services seraient très vite dénaturés et perdraient en qualité. Comme l'affirme Francesca Petrella, Maître de conférences à l'Université de la Méditerranée et qui plaide pour une place spécifique de l'économie sociale dans le débat, « *si les caractéristiques ne sont pas reconnues au niveau européen, on risque de structurer une offre de services qui, d'une part, laisse une partie de la demande sociale insatisfaite du fait de la prise de risque, l'expérimentation et plus globalement l'innovation sociale ne sont pas pris en compte dans les politiques publiques. D'autre part, l'organisation de l'offre qui prévaudra risque de mettre à mal les objectifs de qualité et d'accessibilité souvent associés aux services contribuant à l'intérêt général*⁽¹⁶⁾ ».

De plus, les autres caractéristiques que la Belgique souhaite voir prises en compte par la Commission européenne font également apparaître que les services fournis par les entreprises de l'économie sociale sont au centre de la définition belge des Services sociaux d'intérêt général. Que ce soient le type d'opérateur, le mécanisme de financement solidaire, la réponse à un droit ou un besoin fondamental, la relation de proximité ou encore des intervenants motivés par des considérations étrangères au profit, tous ces critères sont présents dans les entreprises de l'économie sociale. C'est notamment ce qui fait la différence entre une entreprise classique et une entreprise de l'économie sociale. La position belge reprend d'ailleurs l'économie sociale comme exemple pertinent de services sociaux permettant de justifier le fait que des nouveaux critères doivent être ajoutés aux critères proposés par la Commission européenne dans sa communication.

En guise de conclusion, nous pouvons affirmer que la position belge sur les Services sociaux d'intérêt général est une des positions les plus favorables aux entreprises de l'économie sociale et au secteur dans son ensemble. On peut regretter à certains endroits que la Belgique ne demande pas clairement la fin de la distinction entre Services sociaux d'intérêt général d'un côté et services de santé de l'autre, ne se prononce pas clairement en faveur d'une directive cadre ou sectorielles (elle laisse le choix à la Commission) ou ne critique pas plus ouvertement une définition très « caritative » des SSIG mais dans son ensemble, cette position belge présente un certain nombre d'arguments forts et constitue un soutien non négligeable pour les acteurs de l'économie sociale.

Il est par contre triste de constater qu'elle fait partie des quelques Etats membres ayant cette conception des Services sociaux d'intérêt général au sein du Conseil et qui au regard des derniers développements politiques en Europe – élections en France, élargissement de l'Union européenne, ils risquent d'être de plus en plus isolés pour défendre une telle position.

Un enjeu important pour le secteur de l'économie sociale est que cette position belge soit suivie et surtout défendue à la fois au Conseil européen et dans les mises en œuvre de la directive au niveau national. Les acteurs de l'économie sociale doivent comprendre qu'en l'absence d'une reconnaissance des spécificités des services prestés par les entreprises de l'économie sociale et de l'obtention d'un régime dérogatoire pour les Services sociaux d'intérêt général, l'ensemble de leurs services seront soumis à une concurrence sévère des acteurs de l'économie classique et que l'Etat belge ne pourra en aucun cas les protéger sous peine de remettre en cause les dispositions relatives aux aides d'Etats et à la législation européenne sur la libre concurrence. Seule la Cour de Justice pourra alors intercéder en leur faveur à condition que la dimension de « solidarité » soit manifeste.

En savoir plus :

Livres et articles

Cahier de la Solidarité n°9, « Libéralisation européenne des services et secteur associatif », Think tank européen Pour la Solidarité, mai 2007 • www.pourlasolidarite.be.

CECOP, « Mise à jour sur le débat en cours sur les services d'intérêt général en Europe et pourquoi il intéresse les coopératives », 17/11/2006 • www.cecop.coop/print.php3?id_article=378

Claire Vannini, « Service d'intérêt économique général, obligation de service public, service universel : où en est le droit communautaire ? », Fondation Robert Schuman.

Dossier d'actualité « Les services sociaux d'intérêt généra », REIF, Bruxelles, Septembre 2006.

Eric Van den Abeele, « Les services d'intérêt général. Etat du débat européen », Courrier hebdomadaire du CRISP, .n° 1901-1902, Bruxelles, 2005.

Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice - le traité sur l'union européenne et le traité instituant la communauté européenne modifiés par le traité de Nice, textes comparés, La Documentation française, Paris, 2002.

Documents de l'Union européenne

COM(2003) 270 Final, Livre vert de la Commission européenne du 21 mai 2003 sur les services d'intérêt général.

COM(2006) 177 Communication de la Commission européenne sur les services sociaux d'intérêt général : « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne ».

www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/061227_oj_services_fr.pdf.

Documents de la Belgique

Ad hoc DGE-coördinatie sociale diensten van algemeen belang, 30/01/2007, Rapport, DGE/E2/MM/31.01.2007, « Réponse belge au questionnaire sur les services sociaux d'intérêt général ».

Sénat, Séances plénières, Annales, «Question orale de Mme Isabelle Durant au ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique Scientifique sur «la position belge sur le Conseil de la concurrence », 25 novembre 2004.

(1) COM (2003) 270 final.

(2) Article de la CECOP, « Mise à jour sur le débat en cours sur les services d'intérêt général en Europe et pourquoi il intéresse les coopératives », www.cecop.coop/print.php?id_article=378, 17/11/2006.

(3) www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/061227_oj_services_fr.pdf.

(4) Le 8 mai dernier, la Commission Marché intérieur et Protection des consommateurs (IMCO) du parlement européen a adopté un rapport d'initiative examinant les conséquences de l'exclusion des services de santé du champ d'application de la directive service. Dans ce rapport la commission parlementaire invite la Commission européenne à lui présenter une proposition visant à réintroduire les services de santé dans la directive services. Cet amendement fut finalement rejeté par le Parlement européen mais force est de constater que la bataille est loin d'être gagnée par tous les défenseurs de l'exclusion des soins de santé, de l'ensemble des services d'intérêt général et des services sociaux d'intérêt général.

(5) COM(2003) 270 Final, Livre vert de la Commission européenne du 21 mai 2003 sur les services d'intérêt général.

(6) Eric Van den Abeele, « Les services d'intérêt général. Etat du débat européen », Courrier hebdomadaire du CRISP, .n° 1901-1902, Bruxelles, 2005, P.8

(7) COM(2003) 270 Final Livre vert de la Commission européenne du 21 mai 2003 sur les services d'intérêt général.

(8) Cahier de la Solidarité n°9, « Libéralisation européenne des services et secteur associatif », Think tank européen Pour la Solidarité, p. 36 www.pourlasolidarite.be.

(9) Dossier d'actualité « Les services sociaux d'intérêt général », REIF, Bruxelles, Septembre 2006, p. 5.

(10) Marianne Dony, « L'intérêt général dans les services sociaux », intervention dans le cadre du colloque « Vers un marché unique européen des services : quel impact sur le secteur de l'économie sociale ? » organisé par la Cellule économie sociale du SPP Intégration sociale, Bruxelles, 18 avril 2007.

(11) Gisèle Bertholet, « Prise en compte de la spécificité des SSIG par les Institutions européennes (Cour de Justice, Commission (Communication sur les SSIG), Parlement européen », intervention dans le cadre du colloque « Vers un marché unique européen des services : quel impact sur le secteur de l'économie sociale ? » organisé par la Cellule économie sociale du SPP Intégration sociale, Bruxelles, 18 avril 2007.

(12) Pour en savoir plus : Cahier de la Solidarité n°9, « Libéralisation européenne des services et secteur associatif », Think tank européen Pour la Solidarité, www.pourlasolidarite.be également Eric Van den Abeele, « Les services d'intérêt général. Etat du débat européen », Courrier hebdomadaire du CRISP, 2005.n° 1901-1902 .

(13) « Mettre en oeuvre le programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne », COM(2006) 177.

(14) Ad hoc DGE-coördinatie sociale diensten van algemeen belang, 30/01/2007, Rapport, DGE/E2/MM/31.01.2007.

(15) Sénat, Séances plénières, Annales, «Question orale de Mme Isabelle Durant au ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique Scientifique sur «la position belge sur le Conseil de la concurrence », 25 novembre 2004.

(16) Francesca Petrella, « Libéralisation des services et régulation des services à la personne : contours et enjeux pour l'économie sociale », dans «Cahier de la Solidarité», op.cit., p. 155-156.