

ADJUDICATION DES SERVICES SOCIAUX

ENJEUX POUR L'ÉCONOMIE SOCIALE ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS D'EXPÉRIENCES D'AUTRES PAYS EUROPÉENS



analyse

Octobre 2008

Ariane Fontenelle
Directrice Pour la Solidarité

Au sein de l'Union européenne, on assiste depuis plusieurs années à une utilisation beaucoup plus importante de la procédure d'adjudication publique dans de nombreux domaines. Les Etats membres, soucieux de respecter la législation européenne en la matière, ont de plus en plus souvent, recours à cette procédure spécifique. Cette utilisation a pour conséquence d'ouvrir des marchés à de nouveaux acteurs et d'augmenter la concurrence entre les acteurs. Elle entraîne également des modifications dans l'attitude des prestataires de services quant à la manière dont ils vont présenter leur offre et faire face à cette nouvelle concurrence. Des critères, tels que le prix, peuvent avoir une incidence cruciale sur l'octroi du marché et de ce fait, écarter des structures qui avaient jusque là un accès « privilégié » au marché en raison de la qualité de leur offre. Ce binôme prix – qualité est au cœur du débat entourant l'utilisation de l'adjudication publique dans le domaine social notamment. Dans ce secteur, ces procédures étaient jusqu'à présent très peu utilisées voire totalement absents. Cette nouvelle procédure a pour conséquence une marchandisation des services sociaux. Elle va pousser les prestataires de service à développer des méthodes dignes du marketing commercial pour pouvoir « vendre » au mieux leurs services alors que cette manière de travailler est très éloignée de la logique de prestation de services dans le secteur social. Mais les conséquences ne s'arrêtent pas là. La généralisation des procédures d'adjudication publique pourra également entraîner des conséquences pour l'avenir et l'existence même de certains prestataires de services sociaux ; les cas suédois et autrichiens présentés dans le cadre de cet article vont le montrer avec force.

L'adjudication dans la prestation de services en Belgique

La Belgique est aujourd'hui encore assez peu touchée par l'utilisation de la procédure d'adjudication publique pour la prestation de services sociaux mais certains éléments nous font penser que cela ne va plus durer. En effet, en matière d'activation des chômeurs, nous pouvons constater une tendance très nette dans ce sens. Le VDAB en Flandre a été précurseur dans ce domaine mais il est aujourd'hui suivi par ACTIRIS en Région bruxelloise. Ainsi, ce dernier avait jusqu'à présent un contrat spécifique réservé à des acteurs clés de l'insertion professionnelle en Région bruxelloise. Ces structures étaient des missions locales, des CPAS et des associations financées par le FSE pour l'inclusion active. Aujourd'hui, ACTIRIS remet ce contrat en cause en affirmant qu'il ne respecte pas la législation européenne et que le programme sur l'insertion professionnelle doit être attribué suivant une procédure d'appel d'offre et peut-être ouvert au secteur de l'intérim comme c'est le cas dans les autres régions.

La marchandisation du secteur de l'insertion socioprofessionnelle en Belgique va au delà de l'utilisation des procédures d'appels d'offre. Ainsi en Région wallonne, on assiste à une généralisation de l'utilisation d'une autre procédure spécifique, les appels à projets, pour répondre à différents besoins. Le FOREM lance par exemple des appels à projets pour répondre à de nouvelles orientations prises par le politique. C'est notamment le cas au travers d'un appel à projets récemment ouvert pour

répondre aux besoins de formation dans le cadre des métiers dits « en pénurie ». Cette nouvelle tendance a également des conséquences pour les prestataires de services sociaux dont ceux issus de l'économie sociale wallonne. En effet, la construction du texte de l'appel est telle qu'elle exclut de fait un nombre important d'entreprises de l'économie sociale. De plus, ces procédures peuvent également poser question car, derrière ces appels à projets, se cachent parfois de vrais marchés publics. Mais c'est un autre débat.

Comme nous venons de le constater la Belgique est encore relativement « novice » en matière d'utilisation de la procédure d'adjudication publique pour la prestation de services sociaux autres que ceux qui touchent à l'activation des chômeurs. Mais la tendance actuelle va clairement dans ce sens. De plus, la généralisation de l'utilisation des appels à projets aura également des conséquences pour le secteur. Dans d'autres Etats membres de l'Union européenne cette utilisation est aujourd'hui beaucoup plus répandue et depuis une période suffisamment longue pour avoir du recul sur les changements engendrés par ce changement de procédure. Ce recul peut être riche d'enseignements pour les prestataires de services issus de l'économie sociale en Belgique. C'est pourquoi, nous allons analyser la situation dans deux Etats membres : l'Autriche et la Suède.

L'adjudication publique en Autriche

Les services sociaux en Autriche sont organisés et prestés par différents acteurs : les autorités publiques à différents niveaux (local, régional et national), les entreprises privées et le secteur de l'économie sociale. Une enquête basée sur des interviews et des questionnaires a été réalisée auprès d'associations autrichiennes (474 réponses) pour analyser l'impact de l'application de procédure d'adjudication publique dans le secteur de la prestation de services sociaux.¹ Toutes les associations interrogées dans le cadre de cette enquête travaillent dans le cadre de procédure d'adjudication publique. Les secteurs dans lesquels elles travaillent et pour lesquels les procédures d'adjudication publique sont utilisées sont : la qualification professionnelle, l'orientation professionnelle, les mesures de préparation, l'insertion sur le marché du travail, le suivi, les soins spéciaux notamment pour les personnes handicapées.

Pour les organisations interviewées dans le cadre de l'enquête, les changements provoqués par l'application des lois relatives aux marchés publics dans les associations sont majoritairement évalués comme problématiques et négatifs. Les effets négatifs touchent principalement deux domaines : la planification et le financement. Les critères relatifs à l'engagement de personnel et les formes contractuelles de l'emploi ont également changé : plus de poids pour les coûts de personnel et plus d'efforts pour les réduire ; tendance à une diminution des contrats à durée indéterminée et à une augmentation des contrats à durée déterminée et intérimaires. Les besoins des usagers et les exigences mises en place par les autorités publiques déterminent fortement les exigences de qualification demandée de la part des employés. Ces exigences sont principalement qualitatives et les associations interviewées ne les assimilent pas à des « qualifications ». Les salaires ont clairement diminué. La qualité des lieux de travail et les conditions de travail a diminué en raison de différents facteurs : les salaires plus bas, les demandes en hausse (addition de nouvelles tâches) qui augmentent l'insécurité dans l'emploi, la réduction de la protection issue du droit du travail (moins de protection issue des conventions collectives), l'engagement sous des conventions collectives ou des contrats beaucoup moins intéressants. Les prix diminuent en raison de l'augmentation de l'offre de services. Seules les organisations les plus grandes trouvent des avantages dans le mécanisme de concurrence mis en place par la procédure d'adjudication publique, surtout par rapport à la politique de prix qu'ils sont en mesure de mettre en œuvre. De plus, les exigences standardisées relatives aux appels d'offre empêchent les investissements dans l'innovation et le développement de services et de surtout de services de qualité. D'après les personnes interviewées, les besoins à optimiser au sein des organisations portent principalement sur les aspects de financement, de planification et d'information. Quand il s'agit des challenges provoqués par les exigences externes, les points clés portent principalement sur les formes et les modalités des contrats et sur les relations contractuelles. Dans les

¹ Robert Hartmann, enquête "Dachverband für soziale Unternehmen, N=474, Autriche, 2006

organisations qui n'ont pas encore répondu aux appels d'offre, on constate que la moitié des personnes interviewées ne connaît pas les procédures en question. Et parmi ceux qui les connaissent, aucun d'entre eux ne considère que ces procédures vont apporter une quelconque plus-value pour leur organisation.

Pour les prestataires de services interviewés dans le cadre de cette enquête, la qualité des services prestés dépend d'un certain nombre de critères :

- La durée du contrat ;
- La qualité de la conception du service, l'efficacité et le ciblage des mesures prises ;
- L'intégration des employés dans les structures organisationnelles et avec les processus mis en place au sein de la structure ;
- Les structures organisationnelles (processus de prise de décision, les procédures au travail, etc).

Globalement, l'utilisation renforcée des procédures de passation de marché public dans la prestation de services sociaux a donc largement diminué la qualité dans la prestation de ces services. La majorité des personnes interviewées dans le cadre de cette enquête considère dès lors que la qualité des services prestés doit être un élément de référence dans la définition des termes du marché public en Autriche et plus le prix. Ils considèrent également que des critères spécifiques devraient être appliqués à des groupes ciblés et non pas appliqués de manière identique à tous les acteurs. Les services d'intérêt général devraient être exclus de l'obligation de passer par des procédures d'adjudication publique et des structure de soutien et de formation à la réponse aux marchés publics (conseil juridique, documents administratifs, les termes de référence et un guide sur les procédures de marché public) devraient être mises en place.

L'adjudication publique en Suède

En Suède, des organisations de l'économie sociale ont commencé à prester des services sociaux et de santé dans les années 1960 dans la période de création de l'Etat providence suédois. Dans le système suédois les assurances privées étaient pratiquement inexistantes, le secteur public étant le principal prestataire de services sociaux. Traditionnellement, les services dépendent pratiquement à 90% de financements publics.

Depuis 2006, le gouvernement suédois souhaite renforcer la diversité de prestataires de services sociaux. Ainsi, la répartition entre les différentes catégories de prestataires en Suède est aujourd'hui la suivante : A l'échelon local, 88% des services sociaux et de santé sont fournis directement par l'autorité locale, 10% sont fournis par le secteur privé et seulement 2% par le secteur non-marchand. On observe une grande diversité de situations à travers le pays, la proportion de services sociaux et de santé fournis par l'autorité locale variant par exemple de 53% à Stockholm à 98% à Västernorrland, le Nord du pays.

La fourniture de services sociaux et de santé par le secteur non-marchand est estimée à 2,5 milliards d'euros par an. La tendance et la volonté politique visent clairement à l'augmentation de la prestation de services sociaux par des prestataires privés et du secteur non-marchand mais en réalité quatre grandes multinationales privées dominent le marché.

Les lois relatives au marché public en Suède sont les suivantes : La loi sur les marchés publics (LOU) de 1994, révisée en 2008 et la législation nationale sur les soins de santé, supérieure à la législation sur les marchés publics.

Depuis la loi de 1994, plusieurs changements sont apparus en Suède pour les prestataires de services sociaux.

Concrètement, les autorités locales suivent strictement la loi sur les marchés publics (LOU). L'idée que toutes les prestations de services doivent passer par les procédures de marché public est très

présente en Suède. Les marchés publics sont considérés comme la meilleure manière d'éviter des conflits juridiques. Les acteurs clés de la prestation de services sociaux en Suède sont principalement quelques larges multinationales privées. L'apparition de la loi entraîne un retrait des organisations du secteur non-marchand et de l'économie sociale qui participent peu aux procédures de marché public. Il y a peu de compétences sur la manière d'appliquer correctement la législation européenne, tant de la part des pouvoirs adjudicateurs que des organisations. Les grands prestataires de services sociaux, financièrement solides sont avantagés. Il existe une tendance au développement de grands contrats. La complexité des procédures d'appels d'offre nécessitent une grande compétence, des ressources et une réponse rapide que ne possèdent pas toujours les entreprises d'économie sociale de petite taille. Le prix est privilégié par rapport à la qualité et les considérations sociales sont rarement introduites dans les appels d'offres. Ces procédures ne promeuvent pas un développement et des solutions sur le long terme. Le paiement au terme du contrat pose des problèmes de trésorerie pour les petits prestataires de services sociaux. Finalement, peu d'organisations du secteur non-marchand sont intéressées par ces procédures.

Un exemple d'impact de la procédure de passation de marché public pour deux organisations suédoises peut être cité dans le secteur de l'aide aux sans-abris. *L'Eglise Suédoise* et *Hela Människan* prestent toutes les deux des services relatifs à des activités journalières pour les sans-abris dans la ville de Västerås. Les deux organisations reçoivent des subventions organisationnelles. Il n'y a pas de bases légales pour les activités journalières des sans-abris (droit légal par contre pour les handicapés mentaux). En accord avec la loi relative aux marchés publics LOU, la ville a ouvert une procédure de marché public pour ce service. Le budget était de 1,5 millions de couronnes suédoises pour un contrat de trois ans. *L'Eglise Suédoise* et *Hela Människan* ont répondu au marché public et le contrat a été accordé à *Hela Människan* pour 1,3 millions de couronnes suédoises.

Les problèmes sont les suivants :

- La ville de Västerås doit passer des marchés publics pour s'assurer que la législation est respectée et pour éviter des conflits juridiques ;
- Le budget de *Hela Människan* était inférieur à son coût réel afin d'augmenter les chances d'obtenir le contrat (estimé à deux fois sa valeur) ;
- L'appel d'offre ne couvre que la fourniture de service et pas le développement de l'organisation ou du conseil ;
- L'Eglise suédoise a perdu ses subventions ;
- Il y a aujourd'hui moins de choix et de services pour les sans-abris à Västerås.

Conclusion

Au travers de cette analyse des cas suédois et autrichien, nous pouvons remarquer que globalement l'utilisation des procédures d'adjudication publique dans ces deux pays en matière de prestation de services sociaux n'a pas été sans conséquences pour le secteur et plus spécifiquement pour les acteurs de l'économie sociale, du non-marchand. Entre la diminution de la qualité dans la prestation de service, la diminution de la qualité dans le travail au quotidien au sein de ces organisations, la perte de subvention ou encore la domination de grandes structures sur l'ensemble du secteur, les prestataires de services sociaux issus de l'économie sociale ont vu leur situation se dégrader fortement. En Suède, on remarque clairement que la volonté d'augmenter la concurrence favorise de grands prestataires privés et réduit le type d'activités fournies précédemment. Face à ces différents constats issus de l'analyse de la situation dans deux pays européens différents, il est difficile de voir d'un œil positif la nouvelle tendance qui a émergé lentement en Belgique et qui touche jusqu'à présent le secteur de l'insertion professionnelle. De plus, l'introduction de considérations sociales, éthiques ou environnementales dans ces procédures d'appel d'offre reste encore beaucoup trop marginale, ce qui n'augure rien de bon pour l'avenir du secteur. En Suède et en Autriche, les conséquences sont fâcheuses pour le secteur. Comme nous venons de le constater par les résultats de l'enquête autrichienne ou par la présentation de la situation en Suède, la liste est longue des

changements majoritairement négatifs produits par l'utilisation de cette procédure de marché public dans le secteur des services sociaux.

En Wallonie et à Bruxelles, les réactions commencent à poindre face aux changements remarquables. L'interfédération vient de publier un dossier complet sur la question. Toutefois, il nous semble essentiel d'ouvrir plus amplement le débat et d'organiser une réponse politique forte du secteur pour pouvoir influencer au maximum sur cette tendance forte et faire valoir les intérêts des entreprises d'économie sociale et de leurs bénéficiaires. Les pouvoirs publics bénéficient en effet de marges de manœuvre, certes étroites mais non nulles, par rapport aux politiques européennes. Le projet de décret de la Région wallonne en terme de clauses sociales dans les marchés publics en est une preuve encourageante.

En savoir plus

- Cellule économie sociale du SPP Intégration sociale, « Les marchés publics et économie sociale », http://www.socialeconomy.be/FR/themes/INTernationale/MarchesPublics/clauses_sociale.htm
- Directive [2004/18/CE](#) du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services
- Philippe Flamme, Maurice-André Flamme, Claude Dardenne, « Les marchés publics européens et belges: L'irrésistible européanisation du droit de la commande publique », Larcier, 2006
- Robert Hartmann, enquête "*Dachverband für soziale Unternehmen*, N=474, Autriche, 2006 présentée dans le cadre du séminaire européen comparatif sur les règles de marché public et les prestataires de services sociaux d'intérêt général "*Lessons from Europe: a comparative seminar on commissioning from the third sector in the EU*", organisé par Third Sector European Network, CSV et Solidar, Londres, mars 2008
- Ariane Rodert, papier présenté dans le cadre du séminaire européen comparatif sur les règles de marché public et les prestataires de services sociaux d'intérêt général "*Lessons from Europe: a comparative seminar on commissioning from the third sector in the EU*", organisé par Third Sector European Network, CSV et Solidar, Londres, mars 2008