

DIRECTIVE « SERVICES » ET SSIG : TRANSPOSITION ET PERSPECTIVES



Analyse

Mai 2011
Luca Ciccia
Chargé de projets

Le processus de transposition de la directive « services » en droit belge peut être présenté comme le « match retour »¹ opposant les « progressistes » à la Commission et à la majorité du Parlement européen, conservateur et de droite. Après le projet de directive « Bolkestein » qui aurait sonné le glas de l'Europe sociale, la directive « services » maintenait les objectifs du projet initial. Mais elle préservait l'essentiel des acquis sociaux (droit du travail, sécurité sociale, services publics et soins de santé, culture, etc.) et donnait des marges de manœuvres qu'il revenait aux pays membres de saisir, ou non (raisons impérieuses d'intérêt général, mandatement, association caritative, etc.). Alors qu'elle faisait partie des pays qui ont œuvré à modifier de manière importante le projet du commissaire Bolkestein, la Belgique a-t-elle su avantageusement transposer la nouvelle directive ? L'économie sociale peut-elle envisager son avenir sous un jour meilleur ?

Tandis que l'on peut tirer les premiers enseignements de la transposition de la directive « Services » en Belgique, le processus de libéralisation se poursuit. La procédure européenne d'évaluation de la transposition dans les Etats membres va faire sentir ses effets et l'Europe s'apprête à légiférer sur les aides d'Etat, les marchés publics et plus globalement sur la relance du marché unique européen. Pendant ce temps là, comme on attend Godot, la définition des SSIG tarde à se concrétiser. Car si elle peut constituer un rempart pour permettre à des opérateurs d'économie sociale de mener des missions d'intérêt général, elle n'est par contre pas à l'agenda pour la Commission.

La procédure de transposition, en théorie

Les règlements européens s'appliquent tels quels tandis que les directives doivent être transposées. Les directives ont donc indirectement force de loi dans le paysage juridique européen. Ne pas transposer une directive en droit national équivaut à prendre le risque d'une sanction financière très lourde. Chaque directive prévoit le temps laissé aux états membres pour la transposer. Les Etats membres avaient trois ans pour traduire en droit national la directive « Services ». Date butoir : 28 décembre 2009. Une transposition ne signifie pas qu'il faille voter une loi nationale qui reprenne mot pour mot la directive européenne. Il « suffit » de s'assurer que les lois nationales (et des entités fédérées-régionales, selon les répartitions de compétences prévues par le pays) sont conformes à la directive européenne par le biais de modification des lois et réglementations existantes, au besoin, il faut les adapter. Parfois, il s'agit d'en créer de nouvelles.

¹ SZOC E., « Libéralisation des services en Belgique : gare au match retour ! ». in Revue Démocratie, 1^{er} avril 2009. Voir <http://www.revue-democratie.be/index.php?p=art&id=571>

La directive « Services » touche à des domaines si vastes et peut potentiellement impacter tant de législations et à tous les niveaux de pouvoir qu'une loi unique ne suffisait pas. La première étape consista à opérer un « screening », un inventaire des législations et réglementations existantes pour constater le travail à effectuer. Etape laborieuse qui dura près de trois années et coûta énormément d'énergie et de moyens.

L'enjeu était de taille : établir la liste des législations et réglementations à modifier (ou justifier la non-modification) au regard de la directive « Services ». Sous des apparences techniques, la liste des lois à ne pas revoir relevait bien souvent du choix politique. En Belgique, la concertation s'est fait sous l'autorité du gouvernement fédéral² en collaboration directe avec les régions et communautés, en plein chambardement ministériel suite aux élections régionales du printemps 2009. Les partenaires sociaux ont aussi été impliqués dans ce travail d'inventaire.

L'intégration de la directive en droit belge supposait trois types d'actions : une loi « horizontale » par niveau de pouvoir pour transposer de manière générale la directive et définir les concepts utilisés ; des lois « verticales » qui modifient les dispositions en vigueur, secteur par secteur, mesure par mesure. Enfin des mesures de mises en œuvre non législatives telles que la mise en place des guichets uniques et des procédures électroniques complètent l'arsenal mis à disposition des Etats membres. Dans le cadre fédéral belge, c'est particulièrement complexe car aussi bien le pouvoir fédéral que les régions et communautés, de même que les pouvoirs locaux, sont potentiellement concernés par la directive. Pour autant, l'Europe considère la Belgique - en tant que pouvoir fédéral - comme responsable de l'introduction des directives européennes dans la législation. Il lui revient donc de coordonner l'ensemble des travaux et d'assurer l'homogénéité des mesures prises...dans le respect de l'autonomie des compétences des différentes entités, dont les coalitions gouvernementales – et les intérêts exprimés – sont parfois sensiblement différentes.

Les enjeux de la transposition

Le nombre des textes à revoir se comptaient par centaines. Tous sont potentiellement porteurs d'enjeux. Dans le cadre de cette analyse, les éléments importants peuvent être ici limités à trois points d'attention. Tout d'abord, il revenait aux Etats membre de définir le champ d'application de la directive car si celle-ci prévoyait des exceptions, elles n'étaient pas obligatoires. Plus précisément, les conditions qui permettent ces exceptions devaient être correctement définies afin de laisser aux pouvoirs publics le soin de réglementer les services qu'ils ne souhaitent pas voir soumis aux règles de la libre-concurrence. Le deuxième point d'attention porte sur les services qui ont pu être sortis du champ d'application de la directive et sur la justification qui a pu en être donnée. Le troisième enjeu concerne plus directement l'économie sociale et porte sur les services sociaux d'intérêt général qui peuvent être mis en œuvre par des opérateurs privés sur mandatement des pouvoirs publics ou par le biais d'une association caritative constituée à cet effet. Enfin, de manière transversale à ses trois enjeux, la coordination et l'harmonisation des textes entre entités fédérale et fédérées était primordiale. D'autant que la Commission a prévu d'évaluer le processus et que les différences peuvent fragiliser certaines positions. Le danger sera renforcé si des acteurs commerciaux peuvent dénicher un nouveau marché et utiliser les failles juridiques pour contester les mesures de transposition devant la Cour de Justice Européenne.

Les raisons impérieuses d'intérêt général

Les raisons impérieuses d'intérêt général représentent un outil réel pour justifier bon nombre de mesures³. Ces raisons impérieuses ne sont pas définies en tant que telles mais par le biais des arrêts

² Les ministres Sabine Laruelle – MR – et Vincent Vanquickenborn – VLD – pour les affaires économiques au pilotage, tandis que Laurette Onkelinx – PS – veillait au grain, forte de ses compétences en matière sociale.

³ Ces mesures peuvent être des régimes d'autorisation de certaines professions, des demandes de respect de certaines conditions pour implanter une activité économique, des restrictions imposées à l'activité d'opérateurs, etc.

de la Cour de Justice Européenne qui laissent une possible marge de manœuvre aux Etats-membres. Encore fallait-il que la transposition ne s'enferme pas dans la jurisprudence existante.

Au niveau fédéral, la loi « horizontale », semble avoir correctement précisé cette notion. Les « raisons impérieuses d'intérêt général » sont définies comme des « *raisons telles que notamment l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle* »⁴. Le législateur belge a donc utilisé toutes les possibilités que permettaient les arrêts de la Cour, et il ne s'y limite pas. La liste des raisons est en effet une liste ouverte. Ce procédé permet de justifier, *a posteriori*, sur base des raisons impérieuses, une loi ou réglementation qui serait sujette à caution.

Au niveau régional wallon, la liste est aussi ouverte, mais néanmoins limitée par la jurisprudence de la Cour de Justice européenne. Du côté de la région bruxelloise rien n'était moins sûr. Ainsi, dans son premier projet d'ordonnance « horizontale », les raisons impérieuses d'intérêt général étaient définies comme des « *raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de Justice, qui incluent les justifications suivantes : l'ordre public, la sécurité publique (...)* »⁵. Le texte finalement adopté grâce au travail parlementaire prévoit heureusement des « *raisons telles que notamment (...)* »⁶. Ce qui laisse la liste ouverte et évacue le recours à la Cour (ce que la Wallonie n'a pas prévu).

Cet exemple indique combien la coordination fédérale n'a pas rempli sa mission première (mais également que le contrôle parlementaire peut encore jouer son rôle correctement): assurer une homogénéité dans les définitions des concepts utilisés. Le problème sera manifeste lorsque l'on évoquera les Services d'Intérêt Général Non-Economique (SIGNE), soustraits de la directive, mais non définis en droit belge.

Le champ d'application réduit au maximum

La loi fédérale horizontale a tracé le cadre d'application de la directive et reprend toutes les exceptions prévues par celle-ci, sans préjudice des répartitions de compétence⁷. Mais il revenait aux Etats-membres de les transposer. De manière générale, le pouvoir fédéral et les entités fédérées ont réalisé cette tâche. Toutes les exceptions prévues par la directive ont été reprises telles quelles. Mieux encore, pour éviter tout risque de dumping social en matière de droit du travail, la loi horizontale fédérale prévoit, en cas de conflit d'interprétation juridique, que la loi sur le détachement des travailleurs s'appliquera⁸. Il subsiste néanmoins quelques problèmes...

Il n'existe pas de définition commune des Services d'Intérêt Général Non-Economique. Explicitement exclus du champ d'application de la directive, les lois, décrets et ordonnances introduisent la notion en droit belge, sans pour autant délimiter les services qu'ils couvrent. Peut-être afin d'offrir plus de latitude pour justifier à posteriori l'exclusion de certains secteurs. La difficulté réside dans le fait que c'est seulement dans les textes « verticaux » (secteur par secteur), que l'explication de l'exclusion de certains services s'est faite, ou pas, et non sur base de la notion de SIGNE.

Mais sans coordination véritable, surtout entre les deux grandes communautés linguistiques, le risque est réel de voir la Commission constater des différences de transposition, et, de ce fait, de la voir exiger une réaffectation des secteurs exclus vers le champ d'application de la directive. D'autant que certains ont osé des interprétations audacieuses mais risquées. Ainsi, au niveau des communautés, sur base soit des secteurs explicitement exclus par la directive elle-même, soit sur base de la notion

⁴ Moniteur Belge du 30 avril 2010. Article 2 de la « Loi sur les services » du 26 mars 2010.

⁵ Avant-projet d'ordonnance sur les services en région bruxelloise, (avant première lecture en commission), 11 février 2010.

⁶ Article 3 du projet d'ordonnance visant à transposer la directive relative aux services en région bruxelloise, votée en séance plénière du 23 mars 2011 du parlement régional bruxellois

⁷ CICCIA L. « Directive « services » et SSIG : rétroactes », SAW-B, mai 2011.

⁸ Ce qui veut dire que le droit du travail est nécessairement celui du pays de prestation et non d'origine.

des SIGNE, ou encore par le biais de certains SSIG (services sociaux d'intérêt général) qui pouvaient être exclus, presque tous les services ont été sortis du champ d'application de la directive. Pourtant, la directive « Services » permet d'exclure certains SSIG, mais les conditions sont très strictes. D'une part, la simple présence d'acteur « marchand » au sein d'un secteur (ou d'une partie de celui-ci) suffit à renvoyer ce secteur (ou la partie de celui-ci) dans le tourbillon de la libéralisation. Ainsi, les services privés d'aide ménagère à domicile sont explicitement mentionnés comme concernés par les mesures de mise en œuvre de la directive⁹. Et nombreux sont les services prestés par le secteur non-marchand qui sont dans les faits rendus par des opérateurs « privés » (A.S.B.L., S.P.R.L. et même des S.A.). L'absence de but lucratif n'est par ailleurs pas requise pour déterminer le caractère commercial ou non du service. Enfin, dans le cadre des SSIG « hors directive », il faut encore que les prestataires de services soient les pouvoirs publics, ou des structures privées mandatées à cet effet.

Mandatement et association caritative ?

Les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin sont donc sortis du champ d'application de la directive s'ils sont fournis par les pouvoirs publics ou par des prestataires mandatés par l'Etat, ou par des associations caritatives.

Au niveau belge, à aucun moment, les notions du mandatement et d'association caritative n'ont été définies. Ce fut un choix stratégique pour les gouvernements. Ils ont considéré plus prudent de ne pas s'enfermer dans le carcan d'une définition. Néanmoins, le flou n'est pas toujours positif. Ainsi, la notion d'association caritative est interprétée de manière très stricte au niveau européen puisque réduite aux églises et organisations religieuses poursuivant des fins charitables et bénévoles. Par extension, la Belgique aurait pu essayer d'intégrer certains services mis en œuvre en respectant les conditions telles que prévues par des statuts propres à l'économie sociale (Société à Finalités Sociales, ou l'Entreprise d'Insertion...) qui poursuit des buts « charitables et bénévoles » et les considérer comme étant synonymes d'associations caritatives. Mais cela n'a donc pas été souhaité.

La notion de mandatement est expliquée au niveau européen par la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne, par la directive Services¹⁰ ou encore dans le manuel de mise en œuvre édité par la Commission.

Le mandat est l'acte par lequel les pouvoirs publics chargent une entreprise de réaliser une mission d'intérêt général. Le document qui atteste de cette mission confiée à l'opérateur peut prendre de multiples formes. Pour qu'il y ait mandat, il faut un acte de puissance publique qui investit l'opérateur de la mission d'intérêt général. Acte qui « oblige » l'opérateur à remplir cette mission et que celle-ci revête un caractère universel (accessible à tous).

Mais au niveau européen, tous les chemins mènent à la libéralisation. Car outre la directive Services, la libéralisation s'insinue dans les politiques publiques via les règles européennes en matière de marchés publics et également par l'interdiction des aides d'Etat faussant la concurrence telle que prévue par les traités¹¹. Ainsi, une subvention octroyée à une entreprise (une Entreprise d'Insertion par exemple) parce qu'elle assume des missions de service public (obligatoires et universelles) ne peut être autorisée que si elle ne dépasse certains seuils ou ne couvre que certains types de dépenses (50 % d'un ou deux ans de salaire d'une personne fragilisée ou extrêmement fragilisée) ou que si elle compense le coût lié aux obligations imposées par les pouvoirs publics (l'obligation d'insertion à l'emploi, nécessitant, au-delà de l'emploi, un accompagnement social, un suivi social, ...). L'arrêt Altmark de la Cour de Justice Européenne a établi des critères qui permettent de ne pas considérer

⁹Communautés européennes, « Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « Services » », p14, 2007. Voir : <http://europa.eu>

¹⁰Considérant 70 de la directive Services

¹¹Voir par exemple l'article 107-1 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne. (Soit la constitution « allégée » suite aux refus français, irlandais ou encore hollandais)

des aides publiques comme relevant des « aides d'Etat » au sens des traités¹². Il s'agit principalement de s'assurer que la subvention serve à l'exécution d'obligations de services publics clairement définies. De plus, le calcul de la compensation doit être transparent, et correspondre à l'obligation imposée et aux coûts réels qu'elle représente. Enfin, ce calcul doit être préalablement défini.

Pour faire face à la marchandisation des services, l'économie sociale devra donc utiliser, tantôt le mandatement tel que prévu dans le cadre restreint de la directive services, tantôt les « compensations » que permet le mandat dans le cadre des aides d'Etat, tantôt les deux...

Le mandatement en pratique : pour que rien ne change !

La région bruxelloise était le mauvais élève en matière de transposition (l'ordonnance horizontale a été votée avec près d'un an et demi de retard sur le planning prévu, et après l'adoption des textes à vocation sectorielles, « verticales »). Pourtant, dans son « projet d'ordonnance relative à l'économie sociale et à l'agrément des sociétés en tant qu'Entreprise d'Insertion (EI) et des associations en tant qu'Initiative Locale de Développement de l'Emploi (ILDE) en vue de l'octroi de subventions », le mandatement est pour partie utilisé.

En son article 5, le projet explique le but de l'agrément des EI et des ILDE : « *L'agrément constitue un mandatement des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi à gérer un service d'intérêt général que constitue l'accompagnement en vue de l'insertion sur le marché du travail des demandeurs d'emploi inoccupés. Le financement des missions découlant dudit service d'intérêt général repose sur un système de subventionnement (...) conditionné par un régime d'agrément.* ». Il y a donc d'une part un agrément qui constitue un mandatement et d'autre part un subventionnement conditionnée par le régime d'agrément.

Et pour éviter tout problème avec la Commission ou la Cour de Justice, l'ordonnance utilise également la méthode du calcul de la compensation financière due à l'obligation de remplir sa mission d'intérêt général (ici l'accompagnement et l'insertion du demandeur d'emploi). L'aide ainsi octroyée est considérée comme compatible avec le Traité et comme n'entravant pas la concurrence.

L'utilisation du mandat éclaire la transposition de la directive sous un jour particulier. *In fine*, il ne s'agit pas tant de traduire la loi européenne en droit belge mais plutôt de traduire la réalité belge dans le droit européen. Ou comment transposer pour que rien ne change...ou presque. N'oublions tout de même pas que la directive « services » s'applique *a priori* pour tous les services sauf exceptions, que l'économie sociale et le secteur non-marchand ne sont que rarement considérés comme des SIGNE (exclus d'office) et que les SSIG exclus de la directive sont fortement limités et soumis à conditions strictes. Si le mandatement offre de belles perspectives, il ne pourra donc pas soustraire l'ensemble du secteur de l'économie sociale de la contrainte de la libéralisation des services.

Autres points d'attention pour l'économie sociale

Deux acteurs importants du secteur de l'économie sociale – les agences conseil en économie sociale et les IDESS – ont vu les décrets les concernant modifiés à la marge. Il s'agissait principalement de rappeler que le subventionnement était conditionné à l'agrément.

Notons que plusieurs décrets et ordonnances relatifs à l'économie sociale mériteront l'attention du secteur dans un avenir relativement proche. Ainsi le décret sur les Entreprises d'Insertion wallonnes ou celui sur les « ressourceries » devront probablement être revus au regard des directives

¹²V. CJCE, 24 juillet 2003, « Altmark Trans GmbH, C-280/00, rec.. I-7747. Notons que si « Altmark » permet de ne pas considérer certaines aides comme étant des « aides d'Etat », les critères du paquet 'Monti-Kroes' visent à considérer certaines aides d'Etat comme des aides exemptées.

européennes. A cette occasion, les techniques du mandatement et des exceptions aux interdictions des aides d'Etat seront certainement mises à l'étude.

Relevons pour conclure que parmi les 136 textes analysés en Wallonie relatifs à l'emploi et la formation professionnelle, 15 ont dû être « screenés ». *In fine*, 9 ont été maintenus et justifiés. Ce fût le cas des décrets et accords de coopération relatifs aux emplois de proximité. Le décret relatif à l'agrément des agences de placement a lui été modifié à la marge. Il en est de même avec la modification et la justification du maintien de l'exigence d'agrément pour les maisons de repos, résidences-services et centre d'accueil de jour pour personnes âgées. C'était l'un des 9 textes « screenés » sur les 131 textes relatifs aux affaires sociales...

Le processus continue : l'évaluation mutuelle

Si la transposition était l'occasion d'un « match retour » à haut risque pour les Etats-membres, elle ne sonne pas pour autant la fin de la compétition. Car la Commission a un avantage sur tous les acteurs : elle maîtrise l'agenda et le processus d'évaluation. Ce dernier va s'opérer de deux manières. D'une part, il y a évaluation mutuelle. D'autre part, sur cette base, et de sa propre initiative, la Commission peut également évaluer la transposition de la directive « Services ». Résultat, sur base des premiers rapports nationaux reçus au second semestre 2010, la Commission vient de publier ce 27 janvier une communication : « *Vers une amélioration du fonctionnement du marché unique des services – Tirer pleinement profit du processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive « Services »* »¹³.

La Commission estime que le marché unique des services « *n'apporte pas encore tous les avantages que l'on est en droit d'en attendre* » et qu'il « *est urgent, pour l'économie de l'UE, d'intégrer davantage et d'approfondir le marché unique des services* ». La directive « Services » est ainsi présentée comme une « *étape cruciale* », et de noter toutefois qu'« *il reste beaucoup à faire* »... Deux outils pour poursuivre la politique de libéralisation des services : l'évaluation mutuelle et la communication « *Vers un Acte pour le Marché Unique* » (« Single Market Act »).

Le processus d'évaluation mutuelle, prévu par la directive, consiste en un examen par les pairs. Analytique et empirique, il vise l'échange d'informations, le dialogue, mais également le contrôle. Car, comme le dit la communication, ce processus est aussi un « *outil précieux pour recenser les obstacles encore existants au marché unique et pour poser les bases des actions futures de la politique à mener dans le secteur des services* ».

Plus pernicieux, l'évaluation mutuelle permet à la Commission de mettre en évidence les particularités de quelques pays et, sous prétexte de nécessité de cohérence, les considérer comme problématiques, tout simplement de par leur caractère unique ou isolé. C'est le cas de certains pays qui conditionnent l'accès à quelques professions. Les exigences relatives à la détention de capital ou à la forme de société semblent aussi poser problème à la Commission¹⁴.

Forte de ces premiers constats, la Commission a établi un plan de travail. Après les « stress-test » des banques, puis des centrales nucléaires, voici venu le temps des « tests de performance » du marché unique des services. Ces tests ont pour objectif de formuler des conclusions sectorielles et, le cas échéant, de déterminer la nécessité d'une action législative. Les secteurs déjà cités comme de « bons candidats » aux « tests de performance » sont la construction, le tourisme et les services aux

¹³ Commission européenne, COM (2011) 20 final, 27 janvier 2011.

¹⁴ Le secteur de l'économie sociale est aussi caractérisé par ses statuts spécifiques (A.S.B.L., Société à Finalité Sociale, etc.). Des politiques publiques soutiennent l'économie sociale en faisant référence à ces statuts. Le mandatement et le calcul des compensations nées de l'exercice des missions qui lui sont déléguées par les pouvoirs publics permettent de justifier les aides d'Etat. Néanmoins, la Commission cite l'artisanat comme bénéficiant de réglementations contraires à la directive « Services ». Le secteur devra donc rester vigilant pour prévenir tout risque de mise en concurrence avec les opérateurs à but de lucre dans le cadre de certains services prestés au bénéfice de l'intérêt général.

entreprises. Des Entreprises de Formation par le Travail opèrent notamment dans le cadre de la construction ou de la restauration (préparation de repas pour des entreprises). Nous saurons alors si la transposition de la directive et les justifications relatives aux services exclus du champ d'application de la directive ont été correctement effectuées. Ce qui semble être le cas. Des actions ciblées de contrôle seront aussi mises en œuvre. Sont en ligne de mire : les qualifications professionnelles exigées pour certaines activités, les conditions en matière de détention de capital et de forme juridique des sociétés, et les exigences en matière d'assurance.

L'évaluation mutuelle participe d'un processus de libéralisation et de constitution du marché unique européen. L'objectif européen est encore une fois répété en conclusion de sa communication : « *l'objectif ultime est d'approfondir le marché unique des services* ». Pour ce faire, la Commission a encore de nombreux projets dans ses cartons et la définition des SSIG est plus que jamais urgente...

La libéralisation pour seul horizon ? Les SSIG nécessitent une définition commune !

L'Europe s'active à construire le marché unique dont rêvent les investisseurs. Alors que la directive « services » est plus ou moins transposée selon les pays, que la crise économique et budgétaire fait encore des ravages et que l'Euro est en pleine crise, l'Europe souhaite donner des gages de sérieux aux acteurs économiques que sont les « marchés ». Coup sur coup, elle lance des projets de grande importance : un pacte de compétitivité qui va bien plus loin que le traité de Maastricht¹⁵ et qui sera soumis au vote du parlement début juin 2011 et une communication sur le « Single Market Act », pour renforcer la dynamique du marché unique européen, et soumis à consultation publique. Dans le même sens, le débat sur les marchés publics a été relancé ce 27 janvier 2011 par la publication d'un livre vert soumis à consultation publique¹⁶. Enfin, il y a la communication du 23 mars sur la réforme des règles en matière d'aides d'Etat. Il semble bien que le calme après l'orage Bolkestein précède une nouvelle tempête. La Commission n'a jamais été aussi « conservatrice » qu'actuellement. Et c'est le fruit des élections européennes !

Dans ce contexte mouvementé, l'avenir des « SSIG » est plus que jamais au centre des attentions. Dans le cadre de la transposition de la directive, le CESRW, organe paritaire de concertation sociale wallon, se plaignait dans son avis de la « *la difficulté de traduire dans le vocabulaire de la Directive « Services » la notion belge de « service public fonctionnel » et le flou entourant les frontières entre les trois notions de service d'intérêt général mises en avant par la Directive européenne (...). Pour rappel, la notion de SSIG n'a pas été définie, (...). Il en résulte des discordances flagrantes entre le classement des différents services screenés au sein des entités fédérées.* »¹⁷. Il paraît clair que des argumentaires trop flous ne pourront que perdre la bataille face au rouleau compresseur de la libre concurrence dont la clarté et la simplicité sont lumineuses. Pour survivre, les SSIG devront donc gagner en clarté. D'autant plus que dans le même temps, le travail de définition des SIEG avance et qu'il arrivera un moment où les SSIG ne seront plus définis que par la marge accordée par les autres définitions¹⁸, marge qui risque d'être fort réduite.

¹⁵ Pourtant déjà fortement critiqué pour ses critères de convergences macro-économiques qui ôtent la possibilité aux Etats membres de mener des politiques économiques correspondant à la situation de leur pays.

¹⁶ SAW-B a participé aux consultations sur le livre vert relatif aux marchés publics ainsi que sur la communication relative au marché unique. Les positions de SAW-B ainsi que les textes de référence au niveau européen sont disponibles gratuitement en ligne à l'adresse suivante : http://www.saw-b.be/cms/conf_es_ue.php?cnvis=484732

¹⁷ CESRW, Avis A 985 relatif au décret horizontal en région wallonne visant à transposer la directive « services », approuvé par le bureau le 9 novembre 2009. (La notion de SNEIG utilisée ici est la même que celle des SIGNE).

¹⁸ Suite à l'arrêt Altmark de la Cour de Justice Européenne et suite au Paquet 'Monti-Kroes' composé d'une décision de la Commission et d'un encadrement, les Etats membres devaient présenter un rapport à la commission sur les SIEG pour la fin décembre 2008. Ce rapport, actualisé tous les trois ans, doit décrire de manière détaillée les conditions d'application des aides d'Etat dans tous les secteurs de services d'intérêt économique général, y compris le logement social et les maisons de repos. Les SIEG bénéficiant d'un financement public de moins de 200.000 euros ne doivent pas être rapportés. Les régions sont les premières concernées par cet exercice. Le risque est réel que cette délimitation ainsi opérée devienne *de facto* la distinction entre SIGNE et SIEG, supprimant ainsi, au fil du temps, l'intérêt de recourir encore à la notion de SSIG... De plus, la Flandre

La présidence belge de l'Union a donné l'occasion de rappeler l'importance de ce débat. Elle était chargée de tenir le troisième « Forum sur les SSIG », organisé ces 26 et 27 octobre 2010¹⁹. Dès 2007, la Belgique avait prié la Commission de permettre un débat ouvert pour préparer une directive affirmant la spécificité des SSIG²⁰.

Les conclusions de ce troisième Forum sont publiées sous la forme de 15 recommandations. Le constat général repose sur cette phrase : « *L'approche consistant à opposer les SSIG, d'une part, aux normes relatives au marché intérieur, 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 économiques et social, et même d'envisager sérieusement certains « accommodements raisonnables » des règles du marché, dans la mesure notamment où elles n'ont pas été au départ pensées pour les SSIG* »²¹. Les recommandations sont techniques, mais, au niveau européen, la technicité cache les enjeux politiques et sociaux... Il faut à présent espérer que la Commission entendra ces demandes et que nous serons nombreux à les lui rappeler.

Suite à ce Forum, le Conseil de l'Union européenne a également soumis, le 8 décembre 2010, ses conclusions, considérant que les services sociaux d'intérêt général sont au cœur du modèle social européen²². Le Conseil invite notamment la Commission à renforcer son analyse des conséquences de ses politiques sur les SSIG et de donner son point de vue dans la détermination de la nature économique ou non des SIG. Le Conseil estime en effet qu'il faut « *poursuivre l'évaluation de l'interaction entre le marché intérieur et les SSIG, compte tenu des objectifs sociaux de l'UE* »²³.

Petit rappel d'objectif en guise de conclusion

La constitution du marché unique remplit un objectif noble : réunir les peuples européens qui se sont tant fait la guerre. Mais mettre en compétition économique ces peuples ne débouchera-t-il pas sur le même résultat ? Le chômage et la crise persistent, la méfiance à l'égard de l'Union n'a jamais été aussi forte, et elle continue à penser que pour que ses politiques fassent leurs preuves, il faut les appliquer davantage... En fin de compte, le libéralisme a ceci de pratique : il peut toujours attribuer ses échecs à la persistance de freins à la libre concurrence.

Rappelons-nous ce qui était « vendu » lors des premiers débats au moment où Bolkestein se décidait à lancer son pavé dans la marre : la libéralisation des services créerait croissance et emploi. Et beaucoup ! Plusieurs études devaient convaincre des bienfaits de la libéralisation. Ainsi, le Copenhagen Economics annonçait la création de 600.000 emplois dans l'UE. Une étude du « Centraal Planbureau » néerlandais estimait en 2004 que le commerce et les investissements transfrontaliers augmenteraient de 15 à 35% ! Alors que l'actualité se faisait moins chaude, le Bureau fédéral du plan concluait que la directive « services » créerait au mieux 6 à 9.000 postes de travail et que l'impact sur

semble peu soucieuse de garantir le caractère « non-économique » de certains services. Elle classe ainsi dans les « économiques » le développement de compétence des travailleurs (VDAB), les services de validation des compétences (Syntra), la location de logements sociaux, etc. Ces différences créent une insécurité juridique, dangereuse pour les autres régions. (Source : Olivier Derruine)

¹⁹ Pour plus d'information sur ce 3^{ème} Forum ainsi que ses 15 recommandations, voir http://www.saw-b.be/cms/conf_es_ue.php?cnvis=484732

²⁰ La Belgique a fait cette demande de manière formelle par la biais d'une contribution écrite remise en janvier 2007 à la Commission européenne dans le cadre d'un questionnaire envoyé aux Etats membres sur les services sociaux.

²¹ Présidence Belge de l'Union Européenne, « *Recommandations du 3^{ème} Forum SSIG* », Octobre 2010. Page 4, point 1.12.

²² Conseil de l'Union Européenne, « *Les services sociaux d'intérêt général au cœur du modèle social européen* ». 8 décembre 2010. N° du document : 16515/10 SOC 778.

²³ Idem. Point 19.

les exportations et les investissements serait dérisoire²⁴. Le screening confié à un opérateur privé ayant coûté 500.000 euros²⁵ en Wallonie, on est en droit de se demander : « Tout ça pour ça ? ».

Mais la Commission souhaite approfondir le marché unique, encore et encore. A l'occasion de sa dernière communication elle persistait et affirmait que « *la mise en œuvre de la directive « services » est susceptible de générer des retombées économiques atteignant 140 milliards d'euros, ce qui représente une croissance du PIB de l'UE atteignant 1,5%»*²⁶. Les « marchés » seront contents. Quant aux promoteurs et bénéficiaires des SSIG...

L'avenir de l'économie sociale dépendra donc de l'énergie que nous saurons consacrer à la construction de l'Europe sociale. En évolution constante, le droit européen nécessite que tous les acteurs de l'économie sociale intègrent la réalité européenne et fassent remonter leurs préoccupations. La directive « services » fut l'occasion de tester notre capacité à peser sur les pouvoirs publics afin de défendre notre conception d'une autre économie, non soumise au seul pouvoir des « marchés ». Cette pression donne des résultats. Le mandatement constitue ainsi une opportunité intéressante pour le secteur et l'annonce récente de la Commission de revoir la réglementation relative aux aides d'Etat pour prendre davantage en compte les spécificités des SSIG est un signe d'espoir²⁷. Ne dit-on pas que la contrainte libère ?

²⁴ Pour plus de détails sur les impacts économiques de la libéralisation des services. Voir le site internet du « Bureau du plan » : http://www.plan.be/press/press_det.php?lang=fr&TM=30&IS=67&KeyPub=873

²⁵ Voir Szoc E., *op. cit.*

²⁶ Voir la communication de la Commission sur le processus d'évaluation mutuelle citée ci-dessus. La Commission base ses calculs en reprenant les travaux du bureau néerlandais pour l'analyse des politiques économiques qui datent de novembre 2007

²⁷ Communication de la Commission : « *Réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat applicables aux services d'intérêt économique général* ». Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei_communication_fr.pdf