

Analyse de l'évolution du contexte européen et national

- cf. les 4 libertés économiques liées à la construction d'un marché intérieur européen : libre circulation des marchandises et des capitaux, libre prestation de service, liberté d'établissement, libre circulation des personnes
- Trois principes communautaires : non discrimination, élimination des entraves, reconnaissance mutuelle
- Evolution du droit communautaire en matière de liberté de circulation des personnes, de liberté d'établissement et de liberté de prestation de services et du droit de la concurrence : un impact direct sur le droit des services sociaux
- Evolution européenne tendant à considérer les services sociaux comme des activités économiques, alors que finalité sociale et de protection des droits fondamentaux assurée par ces services
- Neutralité de l'UE vis à vis de l'opérateur non lucratif

Analyse de l'évolution du contexte européen et national

- Développement de l'exercice d'activités économiques par le secteur associatif sanitaire et social
- Pénétration du champ par le secteur lucratif et ouverture au marché
- Tendance au désengagement de l'Etat, à la décentralisation des compétences dans le champ du social et au développement de la logique de l'appel d'offres

Analyse de l'évolution du contexte européen et national

- Emergence encore balbutiante de la notion d'intérêt général à l'échelon européen
- Un processus communautaire sur les services d'intérêt général et les SSIG aux débouchés encore incertains

Qu'est-ce qu'un service d'intérêt général ?

Définition des services d'intérêt général :

« Services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public »

- Définition des SIG absente des traités ; seule référence aux SIEG dans les traité
- Notion de mandatement par la puissance publique : personne ne peut s'autoproclamer d'intérêt général

Références aux SIEG dans les traités

- **Art. 16 du TCE** : les SIEG font partie du modèle social européen
- **Art. 86-2 du TCE**: la fourniture de SIEG est soumise aux règles du traité, « *dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec (...) à l'accomplissement de la mission particulière qui leur a été impartie* »

Qu'est-ce qu'un SSIG ?

Les SIG sociaux sont des SIG **économiques et non économiques** (ex : protection sociale obligatoire, éducation nationale ...) qui visent à garantir l'effectivité des **droits fondamentaux**, en particulier ceux des personnes vulnérables (les services sanitaires, sociaux, médico-sociaux sont considérés comme des SSIG).

Qu'est-ce qu'un SSIG ?

- Les SSIG sont différents des SIG de réseau, car centrés sur la personne, fondés sur le **principe de solidarité**...
- Ils permettent aux citoyens de bénéficier de l'accès à des droits fondamentaux et à un haut degré de protection sociale...
- Ils renforcent la cohésion sociale et territoriale

Le processus communautaire sur les SSIG

- Un processus initié en 2003 (livre blanc + communications) mais pas de débouché politique actuellement au niveau européen
- Peu d'avancées prévues pour 2009 : fin du mandat du Parlement européen et de la Commission européenne + attente de ratification du traité de Lisbonne (comporte une base juridique pour l'adoption de règlements sur les SIEG)
- En France, mission interministérielle sur les SSIG – rapport de M Thierry (IGAS) fin 2008

Les SIEG dans le traité de Lisbonne

- **Article 14 du nouveau traité** (destiné à remplacer l'article 16 du TCE) :
"Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services".
- Introduction d'un **protocole** (N°9) sur les services d'intérêt général qui sera annexé au nouveau traité et aura la même valeur juridique que ce dernier

Le protocole sur les SIEG

- « Les valeurs communes de l'Union concernant les SIEG au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'UE comprennent notamment :
 - Le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des SIEG d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs
 - La diversité des SIEG et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et de préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes
 - Un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs
 - Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des Etats membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de SIG non économiques ».

Impact du droit économique communautaire sur les SSIG et les associations

- Les règles du marché intérieur relatives à la libre prestation de service et au libre établissement des opérateurs : *l'exemple de la directive « services »*
- Le droit de la concurrence : *exemple de la réglementation sur les aides publiques et le financement des SIEG*
- Les règles relatives à la commande publique : passage d'une logique de partenariat avec les collectivités publiques à une logique de prestation de service

Règles du marché intérieur européen et services sanitaires et sociaux : Une logique de dérégulation à l'œuvre ?

- Un risque de remise en cause de la régulation encadrant l'activité des services sociaux et de santé et de non prise en compte de leurs spécificités
- Un questionnement sur la compatibilité des régimes d'encadrement de ces services avec la réglementation européenne du marché intérieur

Marché intérieur européen et services sanitaires et sociaux : Une logique de dérégulation à l'œuvre ?

- Marché intérieur = mise en œuvre des 4 libertés économiques (libre prestation de service et d'établissement, libre circulation des personnes, marchandises et capitaux)
- Notion d'activité économique : « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché par une entreprise, quel que soit le statut juridique de cette dernière ou son mode de financement* »
- Tension entre les objectifs de protection des missions d'intérêt général assurées par les services sociaux avec ceux visant au développement de l'activité de service au sein de l'espace communautaire

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

- Une directive emblématique des questions et difficultés que peut soulever l'application des règles relatives au **marché intérieur** visant à faciliter le libre établissement des opérateurs et la libre prestation de service aux services sanitaires et sociaux

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

Le processus d'adoption de cette directive :

- Directive présentée en 2004 ; nombreux débats de 2004 à 2006
- Un tournant décisif avec le vote, en première lecture, en février 2006, par le Parlement Européen, de nombreux amendements au contenu de la proposition de directive initiale
- Une directive définitivement adoptée en décembre 2006 ; processus de transposition en droit national en cours et devant être achevé fin 2009 (pilotage en France de la transposition par le MINEFE).

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

Objectifs de la directive :

- Faciliter le développement des activités de services entre Etats membres
- Supprimer les obstacles juridiques à la liberté d'établissement des prestataires et à la libre circulation des services à travers la mise en oeuvre d'un cadre juridique général applicable, sauf exceptions, à toutes les activités économiques de services

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

L'exclusion des services sociaux et de santé du champ de la directive :

- Exclusion des services sociaux et de santé du champ d'application de la directive, mais suivant un périmètre différent :
 - Les services de santé sont exclus de manière large de la directive
 - Une liste limitative de services sociaux est exclue de la directive, mais exigeance d'un mandat octroyé à l'opérateur qui les met en œuvre pour bénéficier de l'exclusion

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

Liste des services sociaux exclus de la directive :

« les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux familles et aux personnes [...] se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État »
(article 2.2.j de la directive « services »)

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

Une partie du secteur des services à la personne mis en oeuvre par le secteur associatif reste dans le champ de la directive « services » :

- « ... dans la mesure où ils ne sont pas exclus du champ d'application de la directive, les services à domicile, comme l'*soutien aux personnes âgées* » restent dans le champ d'application de la directive.
- Idem pour le secteur des loisirs : « ...services aux consommateurs ... notamment ceux dans le domaine du *tourisme, les services de loisir, les centres sportifs* ... »
- Mais, activités sportives non lucratives pratiquées à titre amateur exclues (car considérées comme non économiques)

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

Questions sur la notion de « mandat » du prestataire de service social en droit français :

- Les services sociaux bénéficient-ils tous d'un « mandat » clairement établi par une autorité publique en droit français ?
- Comment appréhender les divers régimes d'encadrement de du secteur au regard de cette notion de mandat : habilitation, agrément, autorisation préalable, délégation de service public, marché public, conventionnement ... ?
- *Exemples d'encadrement du secteur social : système de l'autorisation préalable pour le secteur social et médico-social, système de conventionnement avec l'Etat pour les structures de l'insertion par l'activité économique, agrément national pour le secteur des services à la personne ...*

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

Calendrier de transposition de la directive en France :

- Mise en place d'une mission interministérielle sur les services sociaux (sept- décembre 2008)
- Vers un projet de loi courant 2009
- Quelles options pour la notion de mandat?

L'exemple de la directive européenne sur les « services »

Les services sociaux revêtant un caractère économique, même exclus du champ de la directive « services », restent soumis à la réglementation du marché intérieur :

- Respect des principes de transparence, de non discrimination et de proportionnalité
- D'où la nécessité d'un cadre juridique européen spécifique pour les SSIG

Marché intérieur européen et services sanitaires et sociaux : Une logique de dérégulation à l'œuvre ?

- Quid de l'adéquation des règles du marché intérieur aux spécificités des services sociaux et de santé qui bénéficient d'un cadre de régulation fort visant à protéger les bénéficiaires de ces services et à assurer une qualité de service ?
- La réglementation communautaire visant à favoriser la liberté d'établissement et de prestation : Possible remise en question des régimes nationaux d'encadrement, d'agrémentation et d'autorisation préalable, car ils sont susceptibles d'entraver le développement de l'activité de service au sein de l'espace européen

Le débat actuel sur la mise en concurrence des associations de solidarité

- Contexte global de fortes évolutions dans le secteur social, médico-social, sanitaire et socio-judiciaire : développement de logiques de mise en concurrence implicite ou explicite entre associations et avec les acteurs lucratifs
- Secteurs les plus touchés : petite enfance, insertion, prévention spécialisée, socio-judiciaire

Le débat actuel sur la mise en concurrence des associations de solidarité

- Mise en concurrence implicite : développement des « appels à projets » dans le secteur, suppression des CROSMS remplacés par des commissions de sélection consultatives d'appel à projets dans le projet de loi HPST ...
- Mise en concurrence explicite : déconventionnement et passage en commande publique (ex : secteur protection de l'enfance, mesures d'AEMO en MP ; secteur petite enfance, passage en DSP ; secteur de l'insertion)
- Volonté politique des pouvoirs publics de développer la mise en concurrence au nom de l'efficacité de la dépense publique (cf. rapport Langlais 2008 sur le partenariat associations / Etat ; rapport d'information du Conseil d'Etat 2008 ...)
- Rôle stratégique du MINEFI dans les évolutions en cours

Une préoccupation nouvelle du secteur associatif de solidarité

Historiquement, la commande publique n'était pas une préoccupation du secteur associatif de solidarité car existence de modalités spécifiques de création d'activité. Le secteur social a longtemps été considéré comme échappant aux règles de mise en concurrence.

Deux modalités principales traditionnelles de relation entre collectivités publiques et associations de solidarité pour le développement de services sanitaires et sociaux ou pour la création d'équipements :

- la convention d'objectifs avec subventionnement
- un cadre de création de l'activité fixé par la loi (ex. : loi 2002/2 pour le secteur social et médico-social).

Ces deux modalités s'inscrivent dans une **logique de promotion de l'initiative** de l'acteur associatif qui présente un projet

Méconnaissance relative des enjeux de la commande publique par le secteur associatif de solidarité et prise de conscience récente

- Etude CPCA de 2007 sur « *le financement public des associations : une nouvelle donne, de nouveaux besoins* » : 44 % des associations du secteur social interrogées ne se prononcent pas sur la question de la commande publique
- Enjeu d'une pédagogie sur le sujet

Les vertus supposées de la commande publique

- Clarification des relations pouvoirs publics / associations et suppression des monopoles et autres « rentes de situation »
- Transparence accrue
- Plus de souplesse, d'efficacité, d'adaptation + mise en place de critères de performance
- Coût moindre : mieux disant économique
- Rationalisation de l'action publique

Les effets de la mise en concurrence et les risques identifiés

- La banalisation des acteurs avec la mise en œuvre des règles de la commande publique et la logique de l'appel d'offres : passage d'une logique de partenaire des collectivités publiques à une logique de prestation de service
- Une concentration des acteurs et une offre de service formatée ; risque d'élimination des petites structures associatives
- Le développement d'une logique de prestation au détriment du développement des missions propres de l'association et une **stérilisation de l'initiative associative** (*capacité de détection des besoins sociaux*)

Les effets de la mise en concurrence et les risques identifiés

- La nécessité de développer une nouvelle ingénierie de projet et de professionnaliser la structure : forte technicité de la logique de l'appel d'offres
- La fragilisation du financement pérenne de la structure associative
- Les risques en cas de perte de marché : transfert d'activité et de personnel seulement si reprise identique de l'activité (= si même entité économique transférée)

Les stratégies à élaborer

- Promouvoir le principe de relations partenariales et de financement pérenne
- Interroger les vertus proclamées de la commande publique et outiller les acteurs associatifs
- Recourir aux leviers d'une commande publique socialement responsable
- Sensibiliser les acteurs politiques (collectivités territoriales) et associatifs

Récapitulatif des enjeux identifiés

- Interrogation sur les modalités d'encadrement et de financement public du secteur associatif :
- Notion de mandatement (cf. directive services et règles de financement des SIEG)
- Reconnaissance du caractère d'intérêt général de l'activité mise en œuvre
- Conditions de contractualisation avec les collectivités publiques

Les stratégies de positionnement des acteurs sociaux français sur ces enjeux

- Mise en place début 2006 d'un collectif informel d'acteurs français sur les SSIG (19 organisations issues majoritairement du secteur de l'économie sociale, dont l'Uniopss)
- Plusieurs initiatives : conférences, actions d'influence, publications ...

Les initiatives des acteurs de l'économie sociale en France sur les SSIG

- La CPCA
- Le Collectif SSIG : Mise en place début 2006 d'un collectif informel d'acteurs français sur les SSIG (19 organisations membres : Ush, Fnmf, Uniopss, Unccas ...)
- Plusieurs initiatives : conférences, actions d'influence, publications ...

Objectifs du collectif SSIG

- Promouvoir les spécificités des SSIG et des opérateurs non lucratifs (secteur de l'économie sociale) en France et en Europe
- Participer au débat communautaire en cours sur les SSIG et être en capacité d'influer sur les processus
- Créer un lieu d'informations, d'échange, de concertation et de construction de positionnement entre acteurs français sur les SSIG

Positionnement stratégique des acteurs sur ces enjeux

- Reconnaissance du caractère économique de la majeure partie des activités sociales, mais demande de prise en compte par le droit communautaire des missions d'intérêt général exercées par les services sanitaires et sociaux
- Un cadre juridique européen pour les SSIG à promouvoir : élaboration d'une législation communautaire

Quelles échéances au niveau européen ?

En perspective au niveau européen et national :

- Elections européennes de juin 2009 : cf. Mémoire de l'Uniopss
- Renouvellement de la Commission européenne
- Ratification du traité de Lisbonne
- Transposition de la directive « services »

Liens utiles sur ce dossier

- Collectif SSIG : www.ssig-fr.org
- Uniopss : www.uniopss.asso.fr
- CPCA : www.cPCA.asso.fr