

Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne»

(2007/C 57/08)

Le Comité des régions,

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

VU la décision de la Commission européenne du 26 avril 2006 de le consulter sur le sujet, conformément à l'article 265 premier paragraphe du traité instituant la Communauté européenne;

VU la décision du Bureau du 13 juin 2006 de charger sa commission de la politique économique et sociale de préparer un avis en la matière;

VU l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne, concernant les services d'intérêt économique général, ainsi que les articles 2, 5, 73, 81, 86, 87, 88 et 295 CE;

VU l'article 36 de la charte européenne des droits fondamentaux, concernant l'accès aux services d'intérêt économique général;

VU l'article III-122 du traité établissant une constitution pour l'Europe signé par les chefs d'État et de gouvernement le 29 octobre 2004, à Rome;

VU son avis sur le «Livres vert sur les services d'intérêt général» (CdR 149/2003 fin) ⁽¹⁾;

VU son avis sur la «Communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe» (CdR 470/2000 fin) ⁽²⁾;

VU son avis sur le «Projet de décision de la Commission concernant l'application des dispositions de l'article 86 du traité CE aux aides d'État sous forme de compensation de service public ainsi que sur le projet de directive modifiant la directive 80/723/CEE de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques et le projet d'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensation de service public» (CdR 155/2004 fin) ⁽³⁾;

VU son avis sur la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur» (CdR 154/2004 fin) ⁽⁴⁾;

VU son avis sur le «Livres vert de la Commission européenne sur le partenariat public-privé et le droit communautaire sur les marchés publics et des concessions» (CdR 239/2004 fin) ⁽⁵⁾;

VU son avis sur le «Livres blanc de la Commission européenne sur les services d'intérêt général» (CdR 327/2004) ⁽⁶⁾;

VU son projet d'avis (CdR 181/2006 rév. 1), adopté le 20 octobre 2006 par la commission de la politique économique et sociale (rapporteur: **M. Jean Louis Destans**, Président du Conseil général de l'Eure (FR/PSE));

Considérant:

1. que les SSIG, bien que développés différemment dans les États Membres, représentent un élément essentiel du modèle social européen ⁽⁷⁾;

⁽¹⁾ JO C 73 du 23.03.2004.

⁽²⁾ JO C 19 du 22.01.2002.

⁽³⁾ JO C 43 du 18.02.2005.

⁽⁴⁾ JO C 43 du 18.02.2005.

⁽⁵⁾ JO C 71 du 22.03.2005.

⁽⁶⁾ JO C 164 du 05.07.2005.

⁽⁷⁾ Projet de rapport du Parlement européen du 13.7.2006 sur le modèle social européen pour l'avenir, spéc. points 23 et 24.

2. qu'à ce titre, il est nécessaire d'assurer au niveau communautaire un cadre juridique stable et transparent pour le développement des SSIG, dans le strict respect du principe de subsidiarité et notamment des compétences des collectivités locales et régionales dans la définition des missions, la gestion et le financement de ces services;
3. qu'à cet égard, la liberté d'administration locale et le principe de liberté dans la définition des missions et l'organisation des SSIG par les États membres doivent être réaffirmés, et ce d'autant plus que les pouvoirs locaux sont le plus souvent les premiers responsables de la gestion de ces services en tant qu'acteurs de la solidarité dans les territoires de vie;
4. qu'il convient de rappeler que les SSIG font partie intégrante de la famille des services d'intérêt général (SIG) et assument à ce titre une fonction essentielle de solidarité et de protection du tissu humain et social sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne;
5. qu'un lien doit ainsi être établi avec l'article 16 du traité CE qui met notamment l'accent sur le rôle joué par les services d'intérêt économique général (SIEG) dans *«la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union»*, et que dès lors le droit des citoyens d'accéder aux SSIG doit être reconnu et garanti en tant que droit fondamental d'accès aux SIEG reconnu par l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE;
6. que par ailleurs, les SSIG correspondent, au même titre que les autres SIEG, à un instrument efficace de mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, au nom de la croissance et de la compétitivité des territoires de l'UE;
7. qu'à cet égard, il convient de mieux distinguer les notions de SIG et de SIEG pour permettre d'identifier davantage les spécificités des SSIG;
8. que cette distinction doit notamment permettre de mettre en évidence les conséquences juridiques différentes des deux notions et d'assurer aux acteurs locaux la sécurité juridique et financière optimale en matière d'application du droit communautaire aux services sociaux d'intérêt général ainsi qu'une certaine marge de manœuvre. Il s'agit ce faisant de permettre à l'Union de renforcer davantage la mission des acteurs locaux au bénéfice des SSIG;
9. que, dans cet esprit, la Commission doit s'employer à étayer le droit positif applicable aux SSIG, afin de rendre plus transparent le domaine des SSIG et d'éviter que ne se crée une situation où la sécurité ferait défaut quant au droit communautaire applicable en la matière;
10. qu'il convient enfin d'anticiper la nécessaire cohérence entre les positions adoptées par l'Union européenne dans le cadre de sa réglementation applicable aux SSIG et celles qu'elle adopte ou adoptera dans le cadre des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce, notamment celles relatives au volet «services sociaux et de santé» de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS);

a adopté l'avis suivant lors de sa 67^{ème} session plénière, tenue les 6 et 7 décembre 2006 (séance du 6 décembre).

1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1 **salue** l'initiative de la Commission qui s'inscrit dans la mise en œuvre du Livre blanc sur les services d'intérêt général, lequel annonçait une approche plus systématique et dédiée aux *«particularités des services sociaux et de santé d'intérêt général»* en vue de clarifier *«le cadre dans lequel ils fonctionnent»*;

1.2 **approuve** le fait d'inscrire cette démarche spécifique dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie de Lisbonne et de l'Agenda Social, dans la mesure où les services sociaux d'intérêt général (SSIG), au même titre que les services

d'intérêt économique général (SIEG) sont à la fois source de solidarité et de compétitivité pour l'économie de l'UE, mais également gisement potentiel d'emplois de proximité et élément constitutif du modèle social européen et des systèmes nationaux de protection et d'inclusion sociales;

1.3 **soutient** la démarche de la communication consistant à reconnaître le caractère d'intérêt général aux services sociaux. En effet, ces services existentiels et vitaux assurent une mission particulière de protection sociale et de solidarité et sont prestés directement par les collectivités locales et régionales ou confiés à des acteurs spécifiques qui en ont la charge. Ils relèvent ainsi d'un processus de régulation par les États membres eu égard aux objectifs de politiques publiques qui leur sont assignés en matière sociale. L'exigence de bon accomplissement de leurs missions telle que définie aux articles 16 et 86§2 du Traité, doit leur être appliquée a priori;

1.4 **tient à affirmer** à cet égard que les SSIG ne sauraient être considérés comme une catégorie résiduelle de services à la population mais peuvent, au contraire, œuvrer en faveur de l'accès universel pour tous les citoyens à des services sociaux de qualité;

1.5 **rappelle** en effet que les SSIG visent à garantir la réalisation d'objectifs de politiques sociales relevant de la compétence des États-membres, telles que la protection sociale, la satisfaction de besoins sociaux de base, notamment la Santé, le Logement, l'Éducation, l'Aide et les Soins aux personnes âgées ainsi qu'aux personnes handicapées, la Formation et l'Emploi, ainsi que la solidarité en direction des personnes vulnérables et dépendantes qui ont besoin des services sociaux;

1.6 **rappelle** que les SSIG participent activement à la mise en œuvre effective des droits de l'Homme et du respect de la dignité humaine tels que définis dans la Charte européenne des droits fondamentaux et résultant de la tradition constitutionnelle commune aux États-membres et de leurs engagements internationaux à travers notamment la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe et la déclaration universelle des droits de l'Homme;

1.7 **considère** que les SSIG participent à la mise en œuvre des missions de la Communauté telles que définies aux articles 2 et 3 du Traité, notamment à un niveau de protection sociale élevé, au relèvement de la qualité de vie, à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé et au renforcement de la cohésion économique et sociale;

1.8 **affirme**, à ce titre, qu'il est dans l'intérêt de la Communauté que ces SSIG se développent et se modernisent dans un cadre économique et juridique stable et fassent l'objet d'une régulation par les autorités publiques compétentes aux niveaux local et régional;

1.9 **accueille** favorablement la démarche de la Commission visant à identifier les caractéristiques qui sont propres aux SSIG ainsi que les mesures de modernisation qui s'imposent face aux enjeux liés à la satisfaction des besoins sociaux présents et à venir inhérents notamment au vieillissement de la population et aux exigences de cohésion et d'inclusion sociales dans les territoires de vie aux niveaux local et régional;

1.10 **partage** l'analyse de la Commission quant aux caractéristiques spécifiques à ces services, en terme notamment de fonctionnement selon le principe de solidarité et de personnalisation du service. Ces spécificités propres doivent être prises en considération quant aux conditions d'application du droit communautaire du marché intérieur et de la concurrence, compte tenu de leur faible impact sur les échanges intra-communautaires et de l'inscription de leur développement dans l'intérêt de la Communauté;

1.11 **est convaincu** qu'il convient de pallier l'actuel manque de sécurité juridique quant aux conditions d'application du droit communautaire aux modalités de mise en œuvre des SSIG. En l'absence d'une sécurité juridique pour les SSIG, ceux-ci tendent

à être soumis de manière excessive aux règles générales de la concurrence et du marché intérieur, ce qui peut ne pas être souhaitable au regard des missions spécifiques qui leur sont confiés notamment par les autorités locales et régionales. Cette insécurité juridique a été mise en évidence à l'occasion du débat sur leur intégration ou non à la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur et a conduit à les exclure de son champ d'application;

1.12 **se satisfait** tout particulièrement du rappel fait au respect du principe de subsidiarité qui reconnaît aux États membres et à leurs collectivités territoriales la compétence exclusive de définir le périmètre et les principes d'organisation des SSIG ainsi que leur mode de financement et de régulation;

1.13 **considère** par ailleurs que les SSIG devraient, par principe, être confiés au prestataire le mieux habilité. Leurs exigences d'universalité, d'accessibilité, de qualité et de programmation territoriale ne peuvent être satisfaites spontanément par le marché et induisent une intervention publique structurelle notamment sur les systèmes d'offre et de tarification par les autorités locales et régionales au plus près des citoyens;

1.14 **considère** que le caractère existentiel des besoins à satisfaire (logement, santé, emploi), l'asymétrie d'information entre les prestataires et les demandeurs de SSIG et la vulnérabilité d'une partie importante d'entre eux nécessitent et justifient un tel encadrement de l'offre dérogatoire aux relations «normales» fournisseur/consommateur;

1.15 **considère** qu'il ne s'agit pas d'opposer les libertés fondamentales du marché intérieur à la réalisation des droits fondamentaux de l'Union européenne ou encore à l'exigence de bon accomplissement des missions d'intérêt général, mais bien au contraire de les concilier au moyen d'un cadre communautaire adapté à la spécificité de ces services, aux missions particulières confiées aux acteurs publics et privés et tenant compte de l'impact généralement faible sur les échanges intra-communautaires qui caractérisent ces services de proximité aux personnes. Un tel esprit de conciliation doit s'appliquer tant du point de vue du marché intérieur que de la politique extérieure de l'Union européenne, notamment sur le volet services sociaux et de santé des négociations sur le commerce mondial des services (AGCS);

1.16 Le Comité des régions part du principe que ces services doivent rester de la compétence exclusive des États membres, et au sein des États membres des autorités publiques compétentes. Le Comité estime qu'il convient de clarifier les conditions d'application du droit communautaire aux modalités concrètes de mise en œuvre des SSIG, notamment quant aux questions suivantes relatives successivement:

— aux conditions de mandatement des prestataires exigées eu égard à la qualification de service d'intérêt général et en tant que conditions de compatibilité a priori des aides sous forme de compensations;

- à l'octroi de droits spéciaux et exclusifs, notamment à des organisations sans but lucratif et caritatives;
- à la définition claire et transparente des régimes d'autorisation visant notamment à encadrer les prestataires externes afin de corriger l'asymétrie d'information entre les bénéficiaires et les prestataires;
- au financement solidaire de ces services notamment aux conditions de compatibilité des dispositions des Traités avec des systèmes de financement et de subventions publiques accordées par les autorités publiques compétentes aux prestataires de services afin d'assurer la permanence de l'offre de services sociaux et de santé sur les territoires de vie et le développement de nouveaux services en réponse à l'émergence de nouveaux besoins.

Ce faisant, le Comité des régions rappelle que l'accomplissement des missions des SSIG ne saurait être gêné par l'application des règles du traité;

1.17 **Souligne** que dans la mise en œuvre des principes et modalités de gestion des SSIG, les États membres et ses collectivités territoriales doivent respecter les principes généraux du traité CE parmi lesquels les principes d'égalité de traitement, de libre circulation, de libre concurrence et de transparence;

1.18 **observe** ce faisant que le respect du principe de subsidiarité ne doit pas empêcher la CE d'exercer la responsabilité qu'elle partage avec les États membres de veiller au bon fonctionnement des SSIG conformément à l'article 16 du traité;

1.19 **s'interroge** sur la pertinence de ne pas avoir inclus dans sa communication le champ des services de santé, tout en prenant acte de l'intention de la Commission de traiter ces derniers par une initiative séparée; demande dès à présent à la Commission de présenter dans le futur une définition des services sociaux et des services de santé qui fasse clairement la distinction entre ces deux concepts;

1.20 **regrette** que la Commission se contente d'établir une liste des «caractéristiques d'organisation» des SSIG sans avoir saisi l'occasion d'un exercice plus précis de définition des concepts en jeu, notamment en termes d'orientations politiques sous-jacentes à la définition de ces services dans les États-membres;

1.21 **juge** en tout état de cause que cette liste des caractéristiques d'organisation ne peut être considérée comme exhaustive ou limitée, dans le respect de la liberté reconnue aux États membres et à leurs pouvoirs locaux dans la définition et l'organisation des SSIG;

1.22 **approuve** l'exigence générale de modernisation et de qualité assignée par la Commission aux SSIG et à laquelle participe notamment le mouvement continu de décentralisation de l'organisation de ces services vers le niveau régional ou local; s'agissant plus particulièrement de la qualité, il convient également de faire en sorte à l'avenir que les prestataires de services sociaux satisfassent aux normes de qualité et aux conditions juridiques en vigueur dans l'État membre dans lequel le service est fourni;

1.23 **partage** le souci de la Commission d'organiser un suivi de la situation des SSIG dans l'UE et manifeste son intérêt à y être pleinement associé;

1.24 **se félicite** du lien établi par la Commission entre les SSIG et l'examen des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale compte tenu de la dimension locale de cet objectif ⁽⁸⁾, mais invite néanmoins la Commission à être plus précise sur le recours à la méthode ouverte de coordination qu'elle entend privilégier dans le cadre du suivi de sa communication, en indiquant notamment ce qu'elle attend des différentes parties prenantes à ce processus;

1.25 **appuie** l'engagement pris par la Commission de considérer «la nécessité et la possibilité juridique d'une proposition législative» en matière de SSIG, rejoignant ainsi la position plus large adoptée par le Comité des régions en faveur d'une «proposition de législation-cadre qui devrait permettre la définition de certains principes communs positifs» pour l'ensemble des SIEG ⁽⁹⁾, tout en affirmant que ces deux initiatives doivent être complémentaires et cohérentes.

2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1 **invite** la Commission à clarifier le plus vite possible la nature des propositions législatives relatives aux SSIG et à mettre en œuvre l'importante procédure de suivi et de dialogue ainsi que les rapports bisannuels proposés;

2.2 **invite** la Commission à donner suite à son engagement d'envisager de considérer la nécessité et la possibilité juridique d'une proposition législative relative aux SSIG au terme du processus ouvert de consultation;

⁽⁸⁾ Avis du CdR n° ECOS-027 du 22.4.2004 sur le rapport conjoint sur l'inclusion sociale résumant les résultats de l'examen des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale, spéc. points 2.5 et 2.6.

⁽⁹⁾ Avis du CdR n° ECOS/040 du 23.2.2005 sur le Livre blanc SIG de la Commission, spéc. point 1.18.

2.3 invite également à nouveau la Commission ⁽¹⁰⁾, à proposer un instrument législatif qui devrait permettre la définition de certains principes communs positifs pour l'ensemble des SIEG, en tant qu'initiative «chapeau» à d'autres propositions législatives complémentaires, notamment sur les SSIG compte tenu de leurs spécificités, en vue d'une plus grande sécurité juridique pour les collectivités locales et régionales et les prestataires;

2.4 invite la Commission à un exercice plus précis et exigeant de classification (catégories) et de définition (concepts) des SSIG concernés et à prendre en considération les exigences d'intérêt général définies par les États membres et de les reconnaître comme éléments à part entière de définition de ces services;

2.5 demande à ce titre à la Commission de ne pas fermer la liste des différentes conceptions, missions et caractéristiques d'organisation des SSIG, dans le respect des principes de subsi-

diarité et de liberté des États membres à en définir les principes, les missions, les modes de financement et d'organisation;

2.6 propose à la Commission d'associer le Comité des Régions à un exercice permanent de suivi et d'évaluation des SSIG (notamment en termes de respect du droit d'accès pour tous à ces services, de pérennité financière des services offerts et de performances atteintes par rapport aux objectifs assignés);

2.7 approuve l'engagement de la Commission à présenter d'ici mi-2007 le premier rapport bisannuel sur les SSIG sous la forme des résultats de son étude sur le fonctionnement du secteur, son importance socio-économique et les implications du droit communautaire;

2.8 appelle enfin à la cohérence des orientations de la communication à la politique extérieure de l'Union européenne conduite sur le volet «services sociaux et de santé» des négociations sur le commerce mondial des services (AGCS).

Bruxelles, le 6 décembre 2006.

Le Président
du Comité des régions
Michel DELEBARRE

⁽¹⁰⁾ Avis du CdR n° ECOS/040 du 23.2.2005 sur le Livre blanc SIG de la Commission, spéc. point 1.18.