

Avis du Comité économique et social européen sur 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

(2007/C 161/22)

Le 26 avril 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2007 (rapporteur: M. HENCKS).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 15 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 61 voix contre et 9 abstentions.

1. Recommandations et évaluation

1.1 Les services sociaux d'intérêt général ont pour finalité la cohésion sociale, territoriale et économique par la mise en œuvre de solidarités collectives afin de répondre notamment à toutes les situations de fragilisation sociale, susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale des personnes: maladie, vieillesse, incapacité de travail, handicap, précarité, pauvreté, exclusion sociale, toxicomanie, difficultés familiales et de logement, difficultés liées à l'intégration des personnes étrangères.

Les SSIG revêtent également une dimension d'intégration qui va au-delà de la simple assistance et de l'action en faveur des plus démunis. Leur objectif est aussi de répondre à l'ensemble des besoins permettant l'accès de tous aux services sociaux fondamentaux; ils participent à l'exercice effectif de la citoyenneté et des droits fondamentaux.

1.2 Il ne s'agit dès lors pas d'opposer l'économique au social, mais de promouvoir une synergie constructive et une combinaison harmonieuse entre les deux.

1.3 Dans cet ordre d'idées, le CESE estime que plutôt que de se pencher sur une distinction hasardeuse et de plus évolutive sur le caractère économique ou non économique d'un service d'intérêt général, il y a lieu de considérer la nature même du service, ses missions, ses objectifs, et de déterminer quels services tombent dans le champ d'application des règles de concurrence et du marché intérieur et quels services, pour des raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, territoriale et économique conformément au principe de subsidiarité, doivent en être exemptés par les autorités publiques communautaires, nationales, régionales ou locales.

1.4 Il y a lieu, dès lors, de définir au niveau communautaire des références communes en matière de services d'intérêt général, les normes communes que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général (économiques et non économiques), y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans une directive-cadre, adoptée en codécision, susceptible d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités.

1.5 En vue d'un accomplissement non abusif, non discriminatoire et transparent de la mission d'intérêt général, les raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, territoriale et économique de ces services devraient être retenues par les États membres dans un acte juridique officiel de «mandatement» ou équivalent, ainsi que dans des règles d'agrément, manifestant la mission que l'autorité publique compétente d'un État membre confie aux prestataires pour la fourniture d'un SIG et fixant leurs droits et devoirs, sans préjudice de la capacité d'initiative reconnue aux opérateurs par la réglementation.

1.6 En ce qui concerne l'évaluation des services sociaux d'intérêt général le CESE rappelle dans ce contexte sa proposition de créer un observatoire indépendant pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen. Au niveau national, régional et local, les autorités publiques doivent associer tous les acteurs, prestataires et bénéficiaires de services sociaux, partenaires sociaux, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. à la régulation des services sociaux d'intérêt général.

2. Introduction

2.1 Les services sociaux d'intérêt général, tout comme les SIG, dont ils sont une composante, fondent la dignité humaine et garantissent le droit de chacun à la justice sociale et au plein respect de ses droits fondamentaux, tels que définis par la Charte des droits fondamentaux ainsi que par les engagements internationaux contenus, notamment, par la Charte sociale européenne révisée et la Déclaration Universelle des droits de l'Homme. Ils participent à l'exercice effectif de la citoyenneté. Ils ont pour finalité la cohésion sociale, territoriale et économique par la mise en œuvre de solidarités collectives afin de répondre notamment à toutes les situations de fragilisation sociale, susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale des personnes: maladie, vieillesse, incapacité de travail, handicap, précarité, pauvreté, exclusion sociale, toxicomanie, difficultés familiales et de logement, difficultés liées à l'intégration des personnes étrangères.

Toutefois, les SSIG revêtent une dimension d'intégration qui va au-delà de la simple assistance et de l'action en faveur des plus démunis. Leur objectif est aussi de répondre à l'ensemble des besoins permettant l'accès de tous aux services sociaux fondamentaux.

2.2 L'apport spécifique des services sociaux d'intérêt général repose donc sur un lien particulier aux droits fondamentaux dont l'exercice effectif relève de la responsabilité des autorités publiques locales, régionales, nationales et européennes, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité en vertu desquels l'action de la Commission n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

2.3 La tarification ne reflétant pas toujours directement le coût de ces services, ni celui résultant de la loi de l'offre et de la demande, ils ne pourraient pas être fournis à un prix accessible pour tous sans une part de financement collectif.

2.4 À côté de sa mission d'assurer le financement des SSIG, l'autorité publique assume la responsabilité globale de garantir le fonctionnement des services sociaux et le maintien de leur haut niveau de qualité, dans le respect des compétences des acteurs.

2.5 En outre, les services sociaux d'intérêt général, comme d'ailleurs tous les services d'intérêt général, ne constituent pas seulement un élément important de cohésion économique et sociale, mais contribuent aussi de façon significative à la compétitivité de l'économie européenne et représentent d'importants gisements d'emplois de proximité.

2.6 L'éventail des services sociaux est extrêmement vaste et regroupe notamment maisons de retraite, établissements pour personnes handicapées, centres d'hébergement de personnes en situation de détresse, foyers pour enfants, femmes battues, immigrés et réfugiés, centres de convalescence, maisons de soins, organismes de logement social ou de protection de la jeunesse, d'action sociale et éducative, internats scolaires, foyers de jour, crèches et garderies, centres médico-sociaux, de santé, de réadaptation, de formation professionnelle, services d'aide à la personne et à domicile, à la vie familiale.

2.7 Ces services sont, dans tous les États membres, fournis par des opérateurs à statuts divers, dont un nombre considérable d'organismes de solidarité d'économie sociale et coopérative, sans but lucratif (associations, mutuelles, coopératives, fondations), d'origine extrêmement variée (publique, caritative, philanthropique, religieuse, privée, etc.). L'activité de ces services est régie par des cadres de régulation et de financement qui sont déterminés par les autorités publiques.

3. Proposition de la Commission

3.1 Dans le cadre de la mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne la Commission a présenté le 26 avril 2006 une communication sur les services sociaux d'intérêt général qui fait suite au livre blanc sur les services d'intérêt général (COM(2004) 374 final) et au vote du Parlement européen du 16 février 2006 sur la directive «Services dans le marché intérieur».

3.2 Cette communication, à «caractère interprétatif», devant apporter les clarifications juridiques requises, ne concerne que

les services sociaux — à l'exclusion des services de santé (qui feront l'objet d'une initiative spécifique en 2007)-, et ne prévoit pas, dans l'immédiat, d'initiative législative en la matière. Elle examinera et décidera de la nécessité et de la possibilité juridique d'une proposition législative à la lumière du processus ouvert et continue de consultation de tous les acteurs concernés, des rapports bisannuels sur les services sociaux et d'une étude en cours pour établir un tel premier rapport en 2007.

3.3 La communication se situe dans le contexte de la responsabilité partagée de la Communauté et des États membres à l'égard des services d'intérêt économiques général établie par l'article 16 du traité CE.

3.4 La Communication définit les SSIG en deux groupes, d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, et d'autre part, des autres services essentiels prestés directement à la personne tels que l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis et crises de la vie, l'insertion complète dans la société, l'inclusion de personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé, le logement social.

3.5 Tous ces services sociaux se basent sur divers aspects caractéristiques tels que la solidarité, la polyvalence et la personnalisation (adaptation aux besoins de chaque destinataire), le but non lucratif, le volontariat, le bénévolat, l'ancrage culturel, ou une relation asymétrique fournisseur-utilisateur.

3.6 Selon la Commission, la modernisation des services sociaux se trouve au cœur des enjeux européens d'actualité; elle reconnaît que les services sociaux font partie intégrante du modèle social européen et même s'ils ne constituent pas une catégorie juridique distincte au sein des services d'intérêt général ils occupent néanmoins une place spécifique comme piliers de la société et de l'économie européenne car ils contribuent à l'effectivité des droits sociaux fondamentaux.

3.7 La Commission constate que le secteur en pleine expansion est soumis à un processus de modernisation afin de faire face aux tensions entre universalité, qualité, et soutenabilité financière. Une part croissante des services sociaux, jusqu'alors gérés directement par les autorités publiques, relèvent dorénavant des règles communautaires régissant le marché intérieur et la concurrence.

3.8 La Commission reconnaît que la situation juridique des services sociaux d'intérêt général par rapport aux règles de la concurrence est ressentie par les opérateurs publics et les opérateurs privés dans le domaine social comme une source d'incertitude que selon ses dires, elle s'efforce de réduire ou d'en clarifier l'impact, sans toutefois pouvoir l'abolir.

4. Observations générales

4.1 Dans son livre blanc sur les services d'intérêt général, la Commission avait annoncé la publication, dans le courant de l'année 2005, d'une communication sur les services sociaux d'intérêt général, ces services recouvrant, selon ledit livre blanc, les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social.

4.2 En ces temps d'incertitude sur la croissance et l'emploi, alors que s'accroissent les fossés entre les couches les plus démunies et les plus aisées, et entre les régions les plus riches de l'Union et les plus pauvres, malgré les programmes communautaires ou nationaux de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, le besoin en services sociaux d'intérêt général devient de plus en plus grand, ceci d'autant plus que les évolutions démographiques génèrent de nouvelles demandes.

4.3 Le CESE ne peut donc que se féliciter de la publication de la Communication de la Commission qui traduit l'importance des services sociaux pour les citoyens, le rôle particulier que ces services jouent en tant que partie intégrante du modèle social européen et l'utilité de développer une approche systématique afin d'identifier et de reconnaître les particularités de ces services afin de clarifier le cadre dans lequel ils fonctionnent et peuvent, selon la terminologie de la Commission, être «modernisés». Cependant au lieu de parler de «modernisation», le CESE préfère parler d'amélioration de la qualité et de l'efficacité.

4.4 En effet, il ne s'agit pas d'être à la mode de telle ou de telle tendance quelque soit sa nature, ni comme le fait la Commission ⁽¹⁾ d'associer la modernisation à l'externalisation des tâches du secteur public vers le secteur privé, mais il s'agit d'adapter régulièrement les prestations en fonction des besoins sociaux des citoyens et des collectivités territoriales, de même que des progrès techniques et économiques et des nouveaux impératifs découlant de l'intérêt général.

4.5 Le CESE regrette que dans la Communication sous avis, la Commission ait, contrairement à ce qu'elle avait annoncé, exclu les services de santé, alors que les interactions et synergies entre services sociaux et services de santé sont particulièrement nombreuses. La question «*quel est le lien entre les services de santé et d'autres services connexes, tels que les services sociaux et les soins de longue durée?*» que la Commission pose dans sa consultation du 26 septembre 2006 concernant une action communautaire dans le domaine des services de santé, et à laquelle elle demande une réponse pour le 31 janvier 2007, aurait donc dû être posée avant la prise de décision d'une communication portant uniquement sur les services sociaux.

4.6 À défaut de toute note explicative, cette démarche reste incompréhensible, ceci d'autant plus que dans l'énumération de ce qu'il faut entendre par services sociaux, la Commission énumère spécifiquement l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un problème de santé.

4.7 Jusqu'ici les services de santé qui sont appelés à fournir à la population un accès universel à des soins de qualité et qui fonctionnent sur la base du principe de solidarité, ont toujours été considérés comme des instruments de la politique sociale, au même titre que les services d'aide sociale personnalisée.

⁽¹⁾ COM(2006) 177 final; point 2.1, 3^e tiret.

5. Observations particulières

5.1 Description des services sociaux d'intérêt général

5.1.1 Sous réserve des remarques sub 4.5 ci-avant, le CESE partage la description des particularités spécifiques des services sociaux d'intérêt général telle qu'elle est proposée par la Communication sous avis. Cette description est reprise de façon large et formulée de manière extensible ce qui laisse suffisamment de marge pour tenir compte de développements futurs dans ce secteur.

5.1.2 Le CESE approuve le renvoi de la Communication au rôle particulier des services à la personne dans l'exercice des droits fondamentaux, ce qui met en exergue l'importance et la justification des services sociaux.

5.1.3 La description par la Communication des conditions d'application du cadre commun se limite toutefois aux cas les plus usuels. Le CESE donne à considérer que les systèmes différents d'un Etat membre à un autre; l'énumération des catégories (délégation partielle ou complète d'une mission sociale, partenariat public/privé) ne répond pas toujours à ces différences et diversités. Le CESE approuve donc la consultation publique prévue comme un élément important afin de disposer de plus d'informations sur l'activité des services sociaux et leur mode d'action.

5.2 Marché intérieur CE et règles concurrentielles

5.2.1 Le Traité CE reconnaît aux États membres, la liberté de définir des missions d'intérêt général et d'établir les principes d'organisation qui en découlent pour les prestataires chargés de les accomplir.

5.2.2 Toutefois, dans l'exercice de cette liberté (qui doit se faire dans la transparence, sans abuser de la notion d'intérêt général), les États membres doivent tenir compte du droit communautaire et sont tenus, par exemple, de respecter le principe de non-discrimination et le droit communautaire des marchés publics et des concessions lorsqu'ils organisent un service public, y compris un service social.

5.2.3 En outre, lorsqu'il s'agit de services considérés comme économiques, la compatibilité de leurs modalités d'organisation avec d'autres domaines du droit communautaires (notamment la libre prestation des services et la liberté d'établissement, et le droit de la concurrence) doit également être assurée.

5.2.4 Suivant la jurisprudence communautaire la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social, à l'exception des régimes de sécurité sociale basés sur la solidarité, peuvent être considérés comme des activités économiques.

5.2.5 La définition extensive de la CJCE en ce qui concerne la qualification d'activités économiques, et acceptée par les institutions européennes ⁽²⁾ a pour conséquences que les règles communautaires de concurrence et du marché intérieur (aides

⁽²⁾ C'est ainsi que dans sa Communication de 2000, la Commission européenne écrivait que «conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, nombre d'activités exercées par des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales, qui ne réalisent pas de profits et n'ont pas pour objectif de pratiquer une activité industrielle ou commerciale, seront normalement exclues de l'application des règles communautaires relatives à la concurrence et au marché intérieur» (point 30). La Communication du 26 avril 2006 écrit au contraire que «la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social peuvent être considérés comme des "activités économiques" au sens des articles 43 et 49 du traité CE». Voir également l'avis du CESE sur «Les services sociaux privés à but non lucratif dans le contexte des services d'intérêt général en Europe» — JO C 311 du 7.11.2001, p. 33.

d'État, libre prestation des services, droit d'établissement, directive «marchés publics»), ainsi que le droit dérivé, s'appliquent de plus en plus aux services sociaux d'intérêt général, ce qui génère des incertitudes croissantes pour les autorités publiques, les fournisseurs de services et les destinataires. Cette situation, si elle perdurait, pourrait induire une modification des objectifs des SSIG alors que ceux-ci sont au cœur du «modèle social européen».

5.2.6 Les objectifs et principes sous-jacents du cadre communautaire des services d'intérêt économique général reflètent une logique basée essentiellement sur des paramètres de performances économiques. Cette logique n'est pas celle des services sociaux d'intérêt général et elle n'est donc pas pertinente ou applicable sous cette forme à la réalité des services sociaux dans l'Union européenne.

5.2.7 Comme le CESE l'avait déjà relevé dans son avis sur «L'avenir des services d'intérêt général» (CESE 976/2006) la distinction entre caractère économique et non économique reste floue et incertaine. Presque toute prestation d'intérêt général, même celle fournie à titre non lucratif ou bénévole représente une certaine valeur économique sans pour autant devoir relever du droit de la concurrence. En outre, un même service peut être à la fois économique et non économique. De même, un service peut avoir un caractère économique sans que, pour autant, le marché soit à même d'assurer un service dans la logique et d'après les principes régissant les services d'intérêt général.

5.2.8 Ainsi, dans la jurisprudence de la Cour européenne, la notion d'activité économique est très extensive puisqu'elle considère comme activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise indépendante du statut juridique de cette dernière ou de son mode de financement (arrêt Höfner et Else de 1991, arrêt Pavlov de 2000), et que cette notion est indifférente du caractère lucratif ou non de l'opérateur (arrêt Ambulanz Glöckner, 2001).

5.2.9 Le caractère économique des services d'intérêt général est de plus en plus mis en avant par la CJCE et par la Commission européenne et n'est pas contrebalancé par une reconnaissance et une sécurisation des missions d'intérêt général exercées par ces services, ce qui crée de nombreuses incertitudes juridiques pour les opérateurs et les bénéficiaires. On passe alors de l'intérêt général à l'intérêt lucratif. Or la distinction qui est à faire n'est pas entre «économique ou non», mais bien entre lucratif ou non.

6. Un cadre juridique stable et transparent

6.1 Le CESE doute que la souplesse que la Commission affirme retrouver dans l'application du traité lorsqu'il s'agit de reconnaître, notamment dans l'esprit de l'article 86.2 les spécificités inhérentes aux missions d'intérêt général, soit suffisante pour lever toutes les insécurités juridiques et pour garantir des services sociaux pour tous. Il en est de même de la méthode ouverte de coordination.

6.2 Tous les services d'intérêt général y compris les SSIG, participent à la mise en œuvre des objectifs 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, sociale et territoriale.

6.3 Il en résulte que l'Union qui a des responsabilités dans la réalisation de ces objectifs a également des responsabilités par rapport aux instruments de mise en œuvre que sont, en ce qui concerne les droits fondamentaux et la cohésion sociale, les SIG économiques ou non économiques; l'Union doit donc veiller et contribuer, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et dans le cadre une compétence partagée avec les États membres qu'existent des SIG efficaces et accessibles, abordables et de bonne qualité pour tous.

6.4 Eu égard aux difficultés de définir la notion SIG/SIEG de façon exhaustive d'une part, et au risque que comporte une approche restrictive d'autre part, la distinction entre économique et non économique devrait être abandonnée pour se concentrer sur la mission particulière des services en question et sur les exigences (obligations de service public) qui leurs sont imposées pour remplir leurs fonctions et qui devront être clairement établies.

6.5 En outre, l'extrême diversité des situations, des règles et des pratiques nationales ou locales, des obligations des gestionnaires et des autorités publiques, font que les règles à mettre en œuvre doivent tenir compte des particularités de chaque État membre.

6.6 La question n'est donc pas de savoir ce qui est économique ou non, mais de déterminer quels services tombent dans le champ d'application des règles de concurrence et du marché intérieur et quels services, pour des raisons d'intérêt général, et de cohésion sociale, territoriale et économique, conformément au principe de subsidiarité, doivent en être exemptés par les autorités publiques communautaires (pour les SIG européens), nationales, régionales ou locales.

6.7 Il y a lieu, dès lors, comme le demande le CESE ⁽³⁾ depuis des années, de définir au niveau communautaire des références communes en matière de services d'intérêt général, des normes communes (notamment en matière de modes de gestion et de financement, de principes et limites de l'action de la Communauté, d'évaluation indépendante de leurs performances, de droits des consommateurs et des usagers, de socle minimum de missions et d'obligations de service public) que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans une directive-cadre, adoptée en codécision, susceptible d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités, de façon à compléter la directive services.

⁽³⁾ Avis du CESE sur «les services d'intérêt général» — JO C 241 du 7.10.2002, p. 119.

Avis du CESE sur «le livre vert sur les services d'intérêt général» — JO C 80 du 30.3.2004, p. 66.

Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — le livre blanc sur les services d'intérêt général» — JO C 221 du 8.9.2005, p. 17.

Avis du CESE sur «l'avenir des services d'intérêt général» — JO C 309 du 16.12.2006, p. 135.

6.8 En vue d'un accomplissement non abusif, non discriminatoire et transparent de la mission d'intérêt général, les raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, territoriale et économique de ces services devraient être retenues par les États membres dans un acte juridique officiel de «mandatement» ou équivalent, ainsi que dans des règles d'agrément, manifestant la mission que l'autorité publique compétente d'un État membre confie aux prestataires pour la fourniture d'un SIG et fixant leurs droits et devoirs, sans préjudice de la capacité d'initiative reconnue aux opérateurs par la réglementation.

6.9 Cet acte (sous forme d'une législation, contrat, convention, décision etc.) pourrait notamment préciser:

- la nature de la mission particulière d'intérêt général, les exigences qui y sont liées, et les obligations de service public qui en découlent, y compris les exigences tarifaires, les dispositions pour assurer la continuité du service et les mesures pour éviter d'éventuelles ruptures des prestations;
- les règles concernant la réalisation et le cas échéant la modification de l'acte officiel;
- le régime d'autorisation et de qualification professionnelle requise;
- les modes de financement et les paramètres sur la base desquels les compensations des charges liées à l'accomplissement de la mission particulière doivent être calculées;
- modalités d'évaluation de l'exécution des SIG.

6.10 Le CESE préconise l'adoption d'un cadre juridique spécifique commun aux services sociaux et de santé d'intérêt général dans le cadre d'une approche globale d'une directive-cadre pour tous les services d'intérêt général. Ceci devrait permettre d'assurer au niveau communautaire la stabilité juridique et la transparence appropriées pour les 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. Les principes contenus dans ce cadre juridique devraient être la base des positions de l'UE dans les négociations commerciales internationales.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

7. Évaluation

7.1 Le livre blanc sur les services d'intérêt général a réservé une place particulière au devoir d'évaluation des services sociaux d'intérêt général au travers un mécanisme à préciser dans une prochaine communication.

7.2 Pour approfondir l'information mutuelle et l'échange entre opérateurs et institutions européennes la Commission propose une procédure de suivi et de dialogue sous la forme de rapports bisannuels.

7.3 Le CESE rappelle dans ce contexte sa proposition de créer un observatoire indépendant pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen.

7.4 Au niveau national, régional et local, les autorités publiques doivent associer tous les acteurs, prestataires et bénéficiaires de services sociaux, partenaires sociaux, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. à la régulation des services sociaux d'intérêt général, dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance, du rapport coût/efficacité et de l'application de normes de qualité.

7.5 Cet observatoire devrait comporter un Comité de pilotage définissant les objectifs et cahiers des charges des évaluations, retenant les organismes chargés des études, examinant et donnant un avis sur les rapports. Un Conseil scientifique lui serait associé afin d'examiner la méthodologie retenue et de faire toute recommandation en la matière. Le Comité de pilotage veillerait à ce que les rapports d'évaluation fassent l'objet de présentations et de débats publics dans tous les États membres, avec l'ensemble des parties prenantes concernées; cela impliquerait que les rapports d'évaluations soient disponibles dans les différentes langues de travail de l'Union.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Paragraphe 1.3

Remplacer par le texte suivant:

«Dans cet ordre d'idées, le CESE estime que plutôt que de se pencher sur une distinction hasardeuse et de plus évolutive sur le caractère économique ou non économique d'un service d'intérêt général, il y a lieu de considérer la nature même du service, ses missions, ses objectifs, et de déterminer quels services tombent dans le champ d'application des règles de concurrence et du marché intérieur et quels services, pour des raisons d'intérêt général et de cohésion sociale, territoriale et économique conformément au principe de subsidiarité, doivent en être exemptés par les autorités publiques communautaires, nationales, régionales ou locales. Il n'est pas possible d'exempter purement et simplement, pour des raisons de principe, certains services de l'application des règles de la concurrence et du marché intérieur. La concurrence, dont le but est de faciliter l'achèvement du marché intérieur sur la base des règles de l'économie de marché et qui est réglementée par des dispositions destinées à empêcher les pratiques anticoncurrentielles, constitue un droit démocratique fondamental; la concurrence limite non seulement le pouvoir étatique, mais aussi et surtout les possibilités d'abus de positions dominantes sur le marché, et elle protège les droits des consommateurs. De plus, les règles communautaires de la concurrence et du marché intérieur permettent de tenir compte du caractère non commercial des SSIG. Il est essentiel de garantir le droit universel aux services sociaux».

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 82

Voix contre: 91

Abstentions: 12

Paragraphe 1.4

Modifier comme suit:

«Il y a lieu, dès lors, de définir au niveau communautaire des ~~références communes~~ principes communs en matière de services d'intérêt général, les ~~normes~~ valeurs communes que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général (économiques et non économiques), y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans ~~une directive cadre~~ des recommandations ou des lignes directrices communautaires, adoptées en codécision, susceptibles d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités».

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 81

Voix contre: 94

Abstentions: 10

Paragraphe 1.6

Modifier comme suit:

~~«En ce qui concerne l'évaluation des services sociaux d'intérêt général le CESE rappelle dans ce contexte sa proposition de créer un observatoire indépendant pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques son engagement en faveur du principe d'évaluation et préconise de renforcer la procédure que propose la Commission par la création d'un réseau informel, composée de représentants du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen. Au niveau national, régional et local, les autorités publiques doivent associer tous les acteurs, prestataires et bénéficiaires de services sociaux, partenaires sociaux, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. à la régulation des services sociaux d'intérêt général».~~

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 85

Voix contre: 93

Abstentions: 11

Paragraphe 6.7

Modifier comme suit:

~~«Il y a lieu, dès lors, comme le demande le CESE depuis des années, de définir au niveau communautaire des références communes en matière de services d'intérêt général, des normes communes (notamment en matière de modes de gestion et de financement, de principes et limites de l'action de la Communauté, d'évaluation indépendante de leurs performances, de droits des consommateurs et des usagers, de socle minimum de missions et d'obligations de service public) que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général, à retenir dans des recommandations ou des lignes directrices communautaires une directive cadre, adoptée en codécision, susceptible d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités de façon à compléter la directive services».~~

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 84

Voix contre: 99

Abstentions: 7

Paragraphe 6.10

Modifier comme suit:

«Le CESE préconise l'adoption de recommandations ou de lignes directrices communautaires d'un cadre juridique spécifique commun aux services sociaux et de santé d'intérêt général dans le cadre d'une approche globale d'une directive-cadre pour tous les services d'intérêt général. Ceci devrait permettre d'assurer au niveau communautaire la stabilité juridique et la transparence appropriées pour les 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. Les principes contenus dans ce cadre juridique ces recommandations ou lignes directrices devraient être la base des positions de l'UE dans les négociations commerciales internationale.»

Exposé des motifs

Comme cela se trouve souligné en de nombreux endroits de l'avis, et notamment au paragraphe 6.5, les services sociaux d'intérêt général se caractérisent par des traditions historiques différentes, par une grande diversité de situations, de règles et de pratiques locales, régionales ou nationales. C'est pourquoi le Groupe des employeurs, conformément à la position prise par le Parlement européen, estime que l'intervention communautaire la plus appropriée consisterait à adopter des recommandations ou des lignes directrices qui respecteraient intégralement les principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité: un cadre législatif communautaire contraignant en matière de services sociaux d'intérêt général imposerait une démarche «monolithique» qui est tout simplement incompatible avec les SSIG. Une directive qui, à coup sûr, se fonderait sur le plus petit commun dénominateur, n'apporterait aucune garantie au plan de la qualité ou de l'accès aux services pour les utilisateurs, et elle ne marquerait non plus aucun progrès pour le marché intérieur. En revanche, en adoptant une recommandation, l'on serait en mesure de préciser les obligations liées aux services d'intérêt général qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE sur les services, adoptée par le Parlement et le Conseil le 12 décembre 2006.

Résultat du vote

Voix pour: 78

Voix contre: 97

Abstentions: 10

Paragraphes 7.3, 7.4 et 7.5

Remplacer par le texte suivant:

«Le CESE rappelle dans ce contexte sa proposition de créer un observatoire indépendant pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen.

Au niveau national, régional et local, les autorités publiques doivent associer tous les acteurs, prestataires et bénéficiaires de services sociaux, partenaires sociaux, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. à la régulation des services sociaux d'intérêt général, dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance, du rapport coût/efficacité et de l'application de normes de qualité.

Cet observatoire devrait comporter un Comité de pilotage définissant les objectifs et cahiers des charges des évaluations, retenant les organismes chargés des études, examinant et donnant un avis sur les rapports. Un Conseil scientifique lui serait associé afin d'examiner la méthodologie retenue et de faire toute recommandation en la matière. Le Comité de pilotage veillerait à ce que les rapports d'évaluation fassent l'objet de présentations et de débats publics dans tous les États membres, avec l'ensemble des parties prenantes concernées; cela impliquerait que les rapports d'évaluations soient disponibles dans les différentes langues de travail de l'Union.

Le CESE préconise de renforcer la procédure que propose la Commission par la création d'un réseau informel. Le CESE participerait activement à ce réseau, qui se composerait des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile. Il favoriserait l'échange d'expériences et d'information sur les bonnes pratiques, notamment par le moyen d'un forum Internet.»

Exposé des motifs

Le Groupe des employeurs est favorable au principe selon lequel il faut promouvoir les échanges d'information et évaluer les services d'intérêt général. Toutefois, le Groupe est opposé à la proposition dont il s'agit ici, et selon laquelle il conviendrait de mettre en place de nouvelles procédures lourdes et bureaucratiques sous la forme d'un observatoire indépendant.

Résultat du vote

Voix pour: 88

Voix contre: 99

Abstentions: 5
