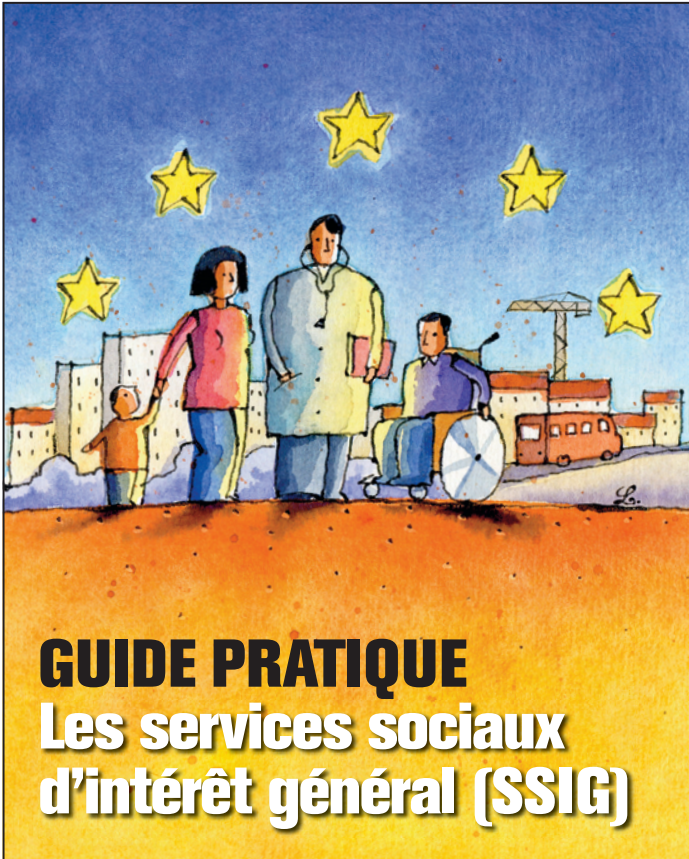


LE COURRIER

des maires et des élus locaux



GUIDE PRATIQUE **Les services sociaux** **d'intérêt général (SSIG)**

NOVEMBRE 2008

La Caisse des Dépôts

partenaire de long terme pour
le développement des territoires

A travers son réseau de 25 directions
régionales, la Caisse des Dépôts mobilise
ses savoir-faire, ses financements et
sa capacité d'innovation au service
de chacune des régions de la Métropole
et de l'Outre-mer.

Représentation permanente à Bruxelles
Square de Meeûs, 37 – 1000 Bruxelles
Caisse des dépôts et consignations
56, rue de Lille – 75356 Paris 07 SP

Créateur de solutions durables.



Les services sociaux d'intérêt général (SSIG)

Comment sécuriser les modalités de contractualisation et de financement de leurs missions d'intérêt général ?

LE GUIDE des collectivités territoriales



Guide réalisé par les membres du Collectif SSIG, avec le soutien du Comité des régions et de la Caisse des dépôts et consignations, sous la coordination de Laurent Ghekierre ¹.

Sommaire

Préface	5
Présentation du Collectif SSIG	7
L'essentiel	8
Pourquoi un guide pour les collectivités territoriales? Quels enjeux? Quelles échéances?...	11

PREMIERE PARTIE

Le droit communautaire applicable aux services sociaux	15
I.1 : Les services sociaux dans le droit communautaire: enjeux du débat politique	15
I.2 : Le droit communautaire applicable suite à l'arbitrage de novembre 2007.....	22

DEUXIÈME PARTIE

Sécuriser les services sociaux : mode d'emploi pour les collectivités	31
II.1 : L'essentiel : check-list en 10 points de mise en conformité au droit communautaire	31
II.2 : Mode de contractualisation et exigence de mandatement des prestataires.....	36
II.3 : Modalités de financement des services sociaux	41

TROISIÈME PARTIE

Outils de mise en conformité avec le droit communautaire	45
III.1 : Délibération type services sociaux d'intérêt général.....	45
III.2 : Annexes	50
Conclusions : recommandations du Collectif SSIG	54
Bibliographie	55
Notes	57

Préface

Ouvrir le débat sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), c'est se poser la question centrale du rapport entre le marché et la cohésion sociale. Les services à la personne, le secteur social et médico-social, les services d'aides et d'accompagnement des publics les plus difficiles ou encore le secteur de l'insertion par l'activité économique ou du logement social sont des services essentiels aux yeux de nos concitoyens européens et nous ne pouvons les soumettre – parce que telle est notre culture et notre conviction – aux seules lois du marché intérieur.

Cette proposition, qui traverse l'ensemble du rapport que j'ai eu l'honneur de présenter et de faire adopter par le Comité des régions, ne va pas forcément de soi. Elle suggère que l'Europe donne aux SSIG et aux collectivités territoriales qui les organisent un espace sécurisé pour leur propre déploiement. Nous n'en sommes actuellement pas là, malgré les avancées et les nombreuses communications réalisées dans ce domaine. Aujourd'hui, la protection des services sociaux par l'Union européenne reste inadaptée parce qu'elle impose des modalités d'organisation qui ne reconnaissent pas l'existence de ce secteur, alors même qu'il participe de la cohésion sociale dans nos territoires.

Nos concitoyens veulent une Europe protectrice des services publics et plus proche d'eux. Ils sont attentifs aux valeurs d'égalité, de solidarité et de proximité. Nous nous inscrivons pleinement dans cette légitime aspiration.

Je veux voir dans ce guide, réalisé par le Collectif SSIG dont je salue l'engagement constant et déterminé pour défendre la spécificité des services sociaux, l'opportunité de mettre en exergue l'inadéquation du cadre réglementaire européen avec nos pratiques respectives et d'ouvrir de nouvelles perspectives d'évolution de la législation européenne : nous avons besoin que s'affirme un droit positif en ce domaine ; les normes de concurrence, d'aides publiques et de marché intérieur doivent être compatibles avec les obligations de service public, et non l'inverse.



Nos collectivités ont un savoir-faire. Il leur revient d'utiliser toutes les potentialités du cadre réglementaire existant, aussi minces soient-elles, pour protéger les SSIG, adapter, dans la mesure du possible, leurs pratiques aux règles européennes, et garantir le bon accomplissement des missions de service public. Tel est l'objet du présent ouvrage auprès duquel elles pourront trouver, je l'espère, les conseils et orientations nécessaires.

La question des SSIG – en ce qu'elle pose la question de la concurrence et de l'universel, du marché et de la protection des plus vulnérables – est essentielle. Elle est une chance pour l'Union européenne.

Jean-Louis Destans
Président de la délégation française
au Comité des régions
Président du conseil général de l'Eure



Présentation du Collectif SSIG

Le Collectif SSIG regroupe une vingtaine de fédérations et d'organisations prestataires de services sociaux. Il s'est constitué dans la continuité de l'appel lancé en direction des parlementaires européens en vue de l'exclusion des services sociaux de la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur (dite proposition de directive Bolkestein). Cette exclusion des services sociaux a été acquise par le Parlement européen en première lecture du rapport Gebhardt, confirmée par le Conseil, et doit maintenant être reprise par le projet de loi de transposition de la directive qui sera présenté par le gouvernement courant 2009.

L'objectif du Collectif est de prendre part activement aux débats communautaires et nationaux sur le droit de la concurrence et du marché intérieur applicable aux services sociaux afin de veiller au respect du principe de primauté du bon accomplissement des missions d'intérêt général qui leur sont imparties.

Le Collectif est composé de 19 fédérations ou organisations représentatives des services sociaux et de santé relevant potentiellement de services d'intérêt général selon la Commission européenne (régimes complémentaires de protection sociale, formation professionnelle continue, action sanitaire et sociale, soins de santé, hôpitaux, médico-social, insertion, éducation, emploi, logement, hébergement...): AEFTI, AFPA, CEEP France, FAPIL, FEHAP, FHF, FNARS, FNMF, FNEPL, INSTEP, MFP, MGEN, MSA, PACT, SYNOFDES, UNCCAS, UNIOPSS, UROF USH.

Le Collectif SSIG travaille en étroite collaboration avec la CPCA qui en est membre observateur.

www.ssig-fr.org: le site ressource SSIG des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Le Collectif SSIG entend également assurer un rôle de sensibilisation des acteurs de l'économie sociale et solidaire et des collectivités territoriales aux enjeux communautaires. A ce titre, il organise de nombreuses conférences sur les SSIG, assure la production et la diffusion de publications de vulgarisation, un suivi de l'actualité communautaire, et anime un site ressource consacré aux SSIG: <http://www.ssig-fr.org>

L'essentiel

L'Europe est protectrice des services sociaux. Le droit communautaire est protecteur des missions d'intérêt général qui leur sont imparties consistant à répondre aux besoins essentiels et quotidiens des citoyens européens en matière de santé, d'emploi, de logement, d'éducation, de formation professionnelle continue, de protection sociale, d'insertion sociale...

Conformément aux dispositions du Traité, l'Union européenne et ses Etats-membres doivent veiller à ce que ces services essentiels pour les citoyens fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions d'intérêt général.

L'Union européenne est ancrée dans la reconnaissance des droits fondamentaux, dans le respect de la dignité et de l'intégrité humaines, elle a pour objectif notamment de renforcer sa cohésion sociale et territoriale et de promouvoir un haut niveau d'emploi et de protection sociale.

Mais force est de constater que l'Union européenne peine à communiquer de façon audible en direction des citoyens ² quand il s'agit de valoriser cette force protectrice des services sociaux.

Les arrêts de la Cour de justice qui en précisent les modalités sont illisibles pour les non-initiés et ne font pas l'objet d'une explicitation en direction des citoyens ². La Commission européenne n'est pas allante à expliciter ce principe de primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général en direction des citoyens. Elle y voit, à juste titre, une limite objective à une pleine application des règles de concurrence et du marché intérieur dont elle est la gardienne sur mandat explicite des Etats-membres. Elle tend à réduire ce principe à un exercice purement dérogatoire dont il convient de circonscrire le champ et d'en limiter l'ampleur ³.

Quant aux Etats-membres, ils se retrouvent piégés entre la nécessité d'affirmer que le développement du droit communautaire et ces incidences concrètes sur les services sociaux sont sous contrôle, tout en gérant politiquement le développement du contentieux communautaire en la matière à l'exemple du logement social aux Pays-Bas et en Suède, et la forte mobilisation des acteurs locaux appelant à plus de sécurité juridique.

A ce jour, les Etats-membres réunis au sein du Conseil ont été dans l'incapacité



pacité politique de reconnaître que le problème était posé en ces termes et qu'un arbitrage de nature politique s'imposerait tôt au tard comme l'a reconnu le commissaire Spidla lors du premier forum SSIG du Parlement européen en septembre 2007.

Ce n'est donc pas le Traité qui est en cause, mais l'usage qu'en font les institutions communautaires et en premier lieu les Etats-membres et leurs autorités publiques compétentes y compris au niveau local. En effet, l'activation de cette force protectrice des services sociaux qui découle du Traité leur incombe exclusivement. Elle relève uniquement de la compétence des autorités publiques nationales, régionales, départementales, municipales. La protection des services sociaux par le Traité n'est que potentielle, conditionnelle. Elle ne devient effective en droit communautaire que si elle est expressément activée par une autorité publique compétente d'un Etat-membre, y compris sur une base territoriale infranationale.

La qualification explicite du service social de service d'intérêt général par cette autorité publique compétente constitue le seul moyen d'activer cette force protectrice des services sociaux et des acteurs qui en sont chargés, le seul fondement à leur protection effective des forces du marché incarnées par les règles de concurrence (principe d'interdiction des aides d'Etat aux prestataires de services sociaux) et du marché intérieur (principe d'interdiction des entraves à la liberté d'établissement et de prestation de services sociaux).

Mais activer cette force protectrice par la qualification explicite des services sociaux de service d'intérêt général et l'application du formalisme qu'elle induit, c'est reconnaître que, de fait, l'Union européenne dispose d'une capacité d'ingérence dans une compétence éminemment nationale et hautement sensible.

La santé, l'éducation, le logement, l'insertion, le handicap, le vieillissement, autant de « biens sous tutelle », de « biens politiques » dont il est difficile pour un Etat-membre d'admettre que leurs modes de gouvernance, de contractualisation et de financement relèvent in fine d'un encadrement communautaire de nature strictement jurisprudentielle qu'il ne maîtrise pas faute de compromis au sein du Conseil quant à la nécessité de légiférer en la matière.

La qualification explicite des services sociaux de service d'intérêt général n'en reste pas moins incontournable en l'état actuel du droit communautai-



re. Le fait de « charger » officiellement des prestataires de services sociaux de la « gestion de services d'intérêt économique général et de l'exécution d'obligations de service public » permet en effet :

1. de faire primer l'accomplissement de la mission d'intérêt général des services sociaux sur l'ensemble des règles du Traité, notamment les règles de concurrence, du marché intérieur, et des marchés publics ;
2. de financer ces missions d'intérêt général par subventions ou toute autre ressource publique à concurrence de 100 % des coûts nets sans devoir les notifier préalablement à la Commission au titre du contrôle des aides d'Etat et en dérogation au plafonnement de l'intensité de l'aide applicable aux autres catégories de services ;
3. d'exclure les services sociaux du champ d'application de la directive sur les services dans le marché intérieur, du contrôle communautaire des exigences et contenu des régimes d'autorisation (agrément, conventionnement...) et de déroger à la libre prestation de services en imposant une obligation d'établissement préalable à toute prestation de services sociaux ;
4. de mandater directement des opérateurs sociaux, y compris en fonction de leur non-lucrativité, en leur octroyant des droits exclusifs ou spéciaux sous la forme d'agrément, d'autorisation ou de licence dès lors qu'ils sont nécessaires à l'accomplissement de la mission des services sociaux et ainsi de déroger à l'appel d'offres en cas de marché public conformément aux dispositions de la directive communautaire sur les marchés publics et à son annexe II B excluant les services sociaux de l'obligation d'appel d'offres.

Pour faire simple, l'Europe ne peut protéger les services sociaux des seules forces du marché que si les autorités publiques compétentes font usage des instruments mis à leur disposition par le Traité et le droit dérivé.

En l'absence de mobilisation de ce principe de sanctuarisation par les autorités publiques compétentes, les services sociaux et leurs prestataires restent soumis aux règles communes de concurrence et du marché intérieur, au même titre que l'ensemble des opérateurs présents sur le marché.

Il relève ainsi de la responsabilité et de la compétence exclusive des autorités publiques des Etats-membres de positionner explicitement les services sociaux en tant que services d'intérêt général, d'explicitier le caractère de nécessité des besoins à satisfaire, leur mission particulière d'intérêt général, les obligations de service public qui en découlent notamment en terme d'accès-



sibilité et de qualité, les compensations nécessaires à son accomplissement et de charger officiellement les prestataires de services sociaux de leur gestion par des instruments de contractualisation appropriés. Compte tenu du caractère local des services sociaux et du processus de modernisation qui a conduit à leur décentralisation, il revient pour l'essentiel, comme le reconnaît la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), à l'échelon local d'activer cette protection des services sociaux en déléguant sur leur qualification de service d'intérêt général.

Ce guide a pour ambition de fournir un mode d'emploi le plus concret et pragmatique possible, à l'attention des collectivités territoriales, un guide pratique des modalités concrètes de qualification des services sociaux de service d'intérêt général et d'exploitation des dispositions du droit communautaire permettant de faire primer le bon accomplissement des missions d'intérêt général des services sociaux sur les règles de concurrence et du marché intérieur. Ce guide s'inscrit dans une double démarche du Collectif SSIG :

- une démarche à court terme de sécurisation juridique des dispositifs de contractualisation et de financement des services sociaux fondée sur les dispositions existantes du droit communautaire mais non exploitées par les autorités publiques compétentes en droit interne;
- une démarche à moyen terme d'élaboration d'un encadrement juridique spécifique aux services sociaux d'intérêt général fondé sur les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne sur base d'une capitalisation des difficultés d'application de certaines dispositions horizontales du droit communautaire aux spécificités d'organisation et de financement des services sociaux reconnues par la Commission européenne dans sa dernière communication.

Ce guide pratique s'accompagne d'un site internet dédié, et notamment d'un recueil de 25 fiches pratiques qui y sont téléchargeables ainsi que l'ensemble des textes communautaires cités. (<http://www.ssig-fr.org>)

Pourquoi un guide pour les collectivités territoriales ? Quels enjeux ? Quelles échéances ?

Pourquoi cibler les collectivités territoriales ?

La sortie des services sociaux de la zone grise dans laquelle ils étaient positionnés, à la frontière entre activités non économiques ne relevant pas du





champ d'application du Traité et activités économiques régies par le Traité, est directement liée aux orientations du processus de modernisation de ces services, et notamment à la décentralisation de leur gestion et à leur externalisation.

Ce processus de modernisation a en effet conduit à transférer de l'Etat aux collectivités territoriales (régions, départements, villes, agglos et autres regroupements de communes...) la responsabilité de la définition de ces services et le soin de charger les opérateurs externes de leur gestion.

Par méconnaissance du droit communautaire des marchés publics, lequel exclu explicitement les services sociaux de l'obligation d'appel d'offres, la généralisation de la contractualisation par appel d'offres a ainsi contribué à structurer progressivement une offre commerciale dans les segments les plus rentables, à constituer de nouveaux marchés dans lesquels cohabitent aujourd'hui de nouveaux opérateurs purement commerciaux non territorialisés et les opérateurs dédiés historiquement ancrés dans les territoires.

Quels enjeux ?



Force est de constater que les collectivités territoriales organisatrices de ces services sociaux ne font pas pleinement usage des dispositions du droit communautaire en matière de protection de leurs missions d'intérêt général. Soit par méconnaissance de ce cadre communautaire comme le prétend, à juste titre, la Commission européenne dans sa dernière communication de novembre 2007, soit en raison de l'inadaptation de ce cadre « classique » relatif aux SIEG, selon l'expression de la CJCE, à la spécificité des services sociaux.

Les deux facteurs conjuguent leurs effets et conduisent à une sous-utilisation par les collectivités territoriales des potentialités offertes par le Traité et des nombreuses dérogations à ses règles prévues par le droit dérivé, en matière de marchés publics notamment, de concessions de services, d'octroi de droits spéciaux à des opérateurs sans but lucratif ou d'aide d'Etat pouvant couvrir jusqu'à 100 % des coûts nets de mise en œuvre des missions d'intérêt général conformément au régime communautaire des compensations de service public.

Ce guide des SSIG a précisément pour objectifs :

1. d'explicitier en direction des collectivités territoriales le cadre juridique des SIEG que la Commission européenne entend appliquer aux services

sociaux relevant d'activités de nature économique conformément à sa dernière communication sur les SIG y compris les SSIG de novembre 2007. Une exploitation des réponses apportées par la Commission dans le cadre du service interactif mis en place ⁴ et des développements récents de la jurisprudence de la Cour en matière de services sociaux permet en effet d'apporter une lecture renouvelée du cadre communautaire et de ses potentialités d'adaptation aux caractéristiques des services sociaux;

2. de mettre en exergue les zones de tension entre son application en l'état et les spécificités d'organisation du ou des secteurs concernés qui ont conduit le Parlement européen, le Conseil économique et social européen et le Comité des régions à revendiquer une adaptation de ce cadre communautaire aux spécificités des services sociaux compte tenu de l'insécurité juridique qui se développe.

Ce guide décline concrètement l'ensemble de la chaîne de qualification de SIEG et d'activation de la clause de protection et de sanctuarisation de l'accomplissement des missions particulières imparties aux services sociaux, notamment en matière de contractualisation et de financement.

Quelles échéances ?

Les échéances relatives à la mise en application du droit communautaire dans le champ des services sociaux ne sont pas synchronisées, ni même coordonnées. En effet, le droit communautaire se ramifie en autant de branches spécifiques et autonomes sans aucune cohérence et coordination entre ces différentes branches, tant du point de vue du calendrier de leur mise en application que du vocabulaire usité. Ainsi, il convient de distinguer trois branches autonomes du droit communautaire ayant une incidence structurante sur les modes d'organisation, de contractualisation et de financement des services sociaux d'intérêt général :

- **le droit de la concurrence** et du contrôle des aides d'Etat (volet financement des services sociaux) : en cas de qualification d'aides d'Etat des subventions accordées à des prestataires de services sociaux d'intérêt général, la décision communautaire de compatibilité a priori est d'application depuis le 19 décembre 2005 et l'exigence d'acte de mandatement depuis le 19 novembre 2006. Il s'agit en l'occurrence d'une mise en conformité avec des dispositions qui sont d'application depuis près de deux ans et dont la France devra faire rapport à la Commission d'ici le 19 décembre 2008. Par



ailleurs, la directive transparence, qui impose une séparation comptable des activités de services d'intérêt général et des autres activités classiques, est également d'application même si elle a fait l'objet d'une révision en novembre 2005.

- **le droit du marché intérieur des services** et de contrôle des entraves à la liberté d'établissement et de prestation de services (volet encadrement des opérateurs par agrément, autorisation, conventionnement préalable): la directive sur les services dans le marché intérieur doit être transposée en droit interne avant fin 2009. Le ou les projets de loi français sont attendus courant 2009 et devront procéder à l'exclusion des services sociaux mandatés par l'Etat de son champ d'application. Pour les autres services sociaux non mandatés, il conviendra de mettre en œuvre le processus de contrôle des régimes d'agréments, d'autorisation ou de conventionnement en référence aux exigences interdites et aux exigences à évaluer définies par la directive services, ainsi que les dispositions relatives à la libre prestation de services sans établissement dans le pays de prestation. Toutefois, l'exclusion de certains services sociaux fournis par des prestataires mandatés du champ d'application de la directive n'induit pas une exonération de l'application des dispositions du Traité, les régimes d'autorisation liés à ces services doivent ainsi respecter les principes de proportionnalité, de nécessité, de transparence et de non-discrimination.
- **le droit des marchés publics** et de la contractualisation des pouvoirs adjudicateurs en matière de services (volet contractualisation entre une autorité publique et un prestataire): en matière de marchés publics, ces dispositions sont d'application depuis le 30 avril 2004, notamment l'exclusion des services sociaux de l'obligation d'appel d'offres. Quant aux concessions de services, elles demeurent en dehors du champ de la directive marchés publics même si la Commission européenne a annoncé qu'elle présenterait une proposition de directive spécifique aux concessions de services visant à les aligner sur le droit applicable aux marchés publics. Les services sociaux étant exclus de l'obligation d'appel d'offres de la directive marché public, cette proposition de la Commission, si elle était acceptée par le Conseil et le Parlement, n'aurait donc pas d'incidences réelles sur le régime applicable aux services sociaux. Ces derniers ne resteraient soumis qu'aux principes généraux du Traité de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination.



PARTIE I

Le droit communautaire applicable aux services sociaux

I-1 : Les services sociaux dans le droit communautaire : enjeux du débat politique

Le Traité fait explicitement primer le bon accomplissement des missions d'intérêt général sur l'application de ses propres règles, et notamment sur l'application de ses règles de concurrence et du marché intérieur⁵.

Cette sanctuarisation des missions d'intérêt général a été voulue par les Pères fondateurs dès la signature du traité de Rome en 1957. A cette époque, les services sociaux, au même titre que l'électricité par exemple, étaient clairement hors champ de son application car relevant d'activités de nature « non économique ».

Celle-ci fut par ailleurs sans cesse confirmée et enrichie par les Etats-membres, dans le cadre des révisions successives des Traités, notamment par le traité d'Amsterdam entré en vigueur en 1999 et l'ajout d'un nouvel article spécifique érigeant les services d'intérêt économique général (SIEG) en tant que valeur commune de l'Union européenne (UE) et modalité concrète de promotion de sa cohésion sociale et territoriale.

Dans la continuité du projet de Traité constitutionnel, le projet de traité de Lisbonne renforce encore cette sanctuarisation par l'introduction d'une nouvelle base juridique en codécision entre le Conseil et le Parlement européens. Cette dernière invite les colégislateurs à légiférer par voie de règlements afin d'établir les principes et conditions, notamment économiques et financières, nécessaires au bon accomplissement de ces missions d'intérêt général.

La gouvernance des services d'intérêt général (SIG) y est également explicitée dans un nouveau protocole additionnel qui en interprète la notion de va-



leur commune de l'Union. Ce protocole innove en abordant la question des SIG dans leur globalité. Une distinction explicite y est opérée entre les SIEG et les SNEIG (services non économiques d'intérêt général), dans le droit primaire de l'Union. Pour la première fois, le rôle des autorités locales y est explicitement reconnu en matière de SIG. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît et respecte quant à elle l'accès aux SIEG afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne.

1.1.1 : Les spécificités des services sociaux sont-elles solubles dans le droit communautaire des SIEG ?

L'encadrement de nature jurisprudentielle qui s'est progressivement développé en matière de SIEG est-il pour autant adapté à cette nouvelle catégorie émergente de services d'intérêt général à finalité sociale, qualifiée pour la première fois par la Commission européenne de services sociaux d'intérêt général (SSIG) dans son livre vert sur les SIG de mai 2003 ?

Laissés volontairement dans la zone grise quant aux conditions d'application du droit communautaire, ces services sociaux, à l'exemple des régimes complémentaires de protection sociale, de transports sanitaires associatifs ou de logements sociaux, sont aujourd'hui au cœur du contentieux qui s'y développe dans le cadre de leur modernisation et de l'évolution des besoins sociaux à satisfaire.

- Faut-il appliquer aux services sociaux le droit communautaire des SIEG « classiques » selon l'expression de la CJCE tel qu'il fut initialement construit dans une stricte logique de libéralisation des services de réseau et d'imposition d'obligations de service universel essentiellement techniques et statiques à des entreprises commerciales fonctionnant selon un modèle économique uniforme ?
- Ou faut-il prendre en considération, comme le demande le Parlement européen ⁵, les spécificités de mission et d'organisation des services sociaux et développer un cadre juridique sectoriel, adapté en matière notamment de mandatement des prestataires, de financement, de définition de ces missions d'intérêt général et des obligations qui en découlent, compte tenu de la cohabitation d'opérateurs fonctionnant dans des logiques d'entreprendre différentes, dans des modèles économiques propres, relevant de l'économie sociale et solidaire ?



Jusqu'où peut aller le large pouvoir discrétionnaire des autorités publiques organisatrices en termes de définition des missions, d'organisation, de financement et d'adaptation du cadre applicable aux SIEG « classiques » aux spécificités des services sociaux ? Comment délimiter le champ d'intervention des services sociaux relevant des SIEG au regard du test de l'erreur manifeste d'appréciation ? Où commencent-ils, où s'arrêtent-ils au regard du principe d'universalité propre à tous les SIG et des critères spécifiques d'appréciation de l'erreur manifeste développés par la Commission européenne en matière de SIEG, et plus particulièrement en matière de « service public à caractère social » ? Comment gérer cette tension entre la conception résiduelle des services sociaux, que tente d'imposer la Commission européenne de façon à en restreindre le champ, et l'exigence de promotion de l'accès universel applicable par nature à l'ensemble des SIG, exigence soutenue par la CJCE, par le Conseil et le Parlement ⁶ et consacrée dans le protocole SIG de la proposition de Traité de Lisbonne ?

1.1.2: Position des institutions communautaires sur le cadre applicable aux services sociaux

La question du droit applicable aux SSIG oppose en effet la Commission et le Conseil aux autres institutions communautaires.

La Commission considère que le débat autour du droit communautaire applicable aux services sociaux relève davantage d'une incompréhension et d'une mauvaise interprétation de ses dispositions que de réelles zones de tension entre le cadre jurisprudentiel applicable aux SIEG « classiques » et les spécificités des services sociaux. La Commission est ainsi opposée à toute idée d'aller vers un encadrement sectoriel spécifique aux services sociaux mais disposée à prendre une part active à une meilleure compréhension par les acteurs au moyen notamment d'un service d'information interactif ⁷. Selon la Commission, le cadre communautaire doit être mis en œuvre pour l'ensemble des SIEG, y compris les services sociaux relevant d'activités de nature économique, en application de la jurisprudence sur les SIEG et des dispositions du droit dérivé relatives aux aides d'Etat sous la forme de compensation de service public.

Cette position de la Commission, exprimée dans sa communication de novembre 2007, a été soutenue par le Conseil qui n'est pas mûr pour mettre la question de l'opportunité d'un cadre communautaire spécifique sur la table



des négociations. Le Conseil préfère minorer les problèmes, voire les occulter en maintenant les services sociaux dans une situation d'insécurité juridique et de non-application du droit communautaire, de façon à repousser les échéances d'un éventuel arbitrage politique sur ce sujet hautement sensible. Dans l'attente, quand ils sont consultés, les citoyens rejettent les nouveaux traités à défaut d'arbitrages lisibles sur ces sujets essentiels pour leur vie quotidienne. C'est tout le paradoxe de la question du rôle de l'UE en matière de politique sociale et de services sociaux d'intérêt général.

Et pourtant, le Parlement européen, par le rapport Rapkay sur le livre blanc sur les SIG, « invite la Commission à créer plus de sécurité juridique dans le domaine des services sociaux et des services de santé d'intérêt général et à soumettre une proposition concernant une directive sectorielle du Conseil et du Parlement lorsque c'est approprié ». De même, le rapport Hasse-Ferreira sur la communication sur les SSIG « se félicite de l'intention de la Commission de continuer à approfondir son processus de consultation en vue de clarifier les conditions de mise en œuvre de certaines règles communautaires applicables aux services sociaux ; estime par ailleurs que le processus de consultation approfondie proposé devrait être achevé d'ici à la mi-2007 et demande à la Commission d'élaborer une décision précisant les modalités de suivi de ce processus et d'identifier la meilleure approche à mettre en œuvre en tenant notamment compte du besoin et de la légitimité d'une proposition législative sectorielle ».

Il en est de même du Comité des régions avec le rapport Destans qui « 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, 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, invite également à nouveau la Commission 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 ».

Au Comité économique et social européen, le rapport Hencks « 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».

Les trois assemblées convergent ainsi dans la revendication d'une approche politique de la question et de la nécessité d'un arbitrage du législateur. Mais sans mandat explicite du Conseil, la Commission européenne campe sur sa position et appelle les Etats-membres à appliquer aux services sociaux d'intérêt général le cadre jurisprudentiel général propre aux SIEG.

1.1.3: Structuration binaire du droit communautaire et tiers secteur

Il découle des champs d'application du droit de la concurrence et du marché intérieur la distinction binaire entre :

- d'une part, les SIEG, auxquels s'appliquent les différentes branches autonomes du droit communautaire sous réserve du bon accomplissement de leurs missions d'intérêt général par les entreprises qui en sont chargées ;
- d'autre part, les services non économiques d'intérêt général (SNEIG) ne relevant pas du champ d'application du droit de la concurrence et du marché intérieur mais auxquels s'appliquent les principes généraux du Traité. Transposée aux services sociaux, cette distinction nous conduit par association à distinguer :
 - les **services sociaux d'intérêt économique général** (SSIEG), services sociaux accomplissant une mission d'intérêt général relevant d'une activité à caractère économique et offerts contre rémunération, y compris en tiers payant, quelle que soit la nature de l'entreprise qui en est chargée et son mode de financement. C'est le cas aujourd'hui pour l'essentiel des services sociaux prestés contre rémunération (facturation intégrale ou reste à charge) ou gratuitement en tiers payant par l'autorité publique compétente ;
 - des **services sociaux non économiques d'intérêt général** (SSNEIG) ne relevant pas de l'application des règles de concurrence et du marché intérieur mais des seuls principes généraux du Traité, à l'exemple des régimes obli-





gatoires de sécurité sociale et d'éducation primaire par exemple fondés sur la solidarité nationale (déconnexion entre la cotisation et le coût individuel de la prestation), ou des services de distribution gratuite de nourriture, pour lesquels il n'existe pas, à ce jour, de réel marché organisé en l'absence d'appel d'offres.

Ce caractère binaire du droit communautaire ne fait donc aucune place à l'économie sociale et solidaire, à ce tiers secteur d'utilité sociale entre marché et service public. Soit le prestataire relève pleinement d'un fonctionnement de marché, soit il est chargé par une autorité publique de la gestion d'un SIEG et peut bénéficier de l'activation de la protection de la mission d'intérêt général des seules forces du marché.

Voir schéma ci-contre.

1.1.4 : Intérêt de la Communauté et intérêt à préserver les missions d'intérêt général

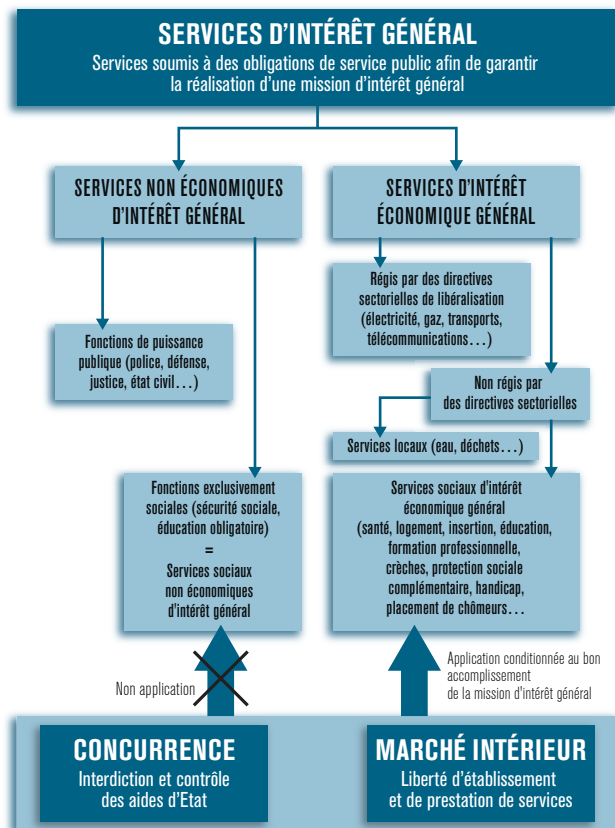


Le principe de primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général, parce qu'il induit une exception à l'application des règles du Traité, ne relève pas d'un droit de tirage illimité et inconditionnel par les autorités publiques des Etats-membres.

L'activation de cette clause de sanctuarisation est d'autant plus exigeante qu'elle induit une réelle dérogation à des objectifs et libertés fondamentales du Traité. Elle relève d'un **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation** de la qualification de SIEG, exercé par la Commission sous le contrôle de la Cour, notamment quant au caractère de réelle nécessité des besoins à satisfaire et quant aux conditions économiques nécessaires à leur satisfaction effective.

Ce verrou du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas sans conséquences en matière de services sociaux car il contribue à en délimiter le champ d'application ainsi que son degré de **ciblage des utilisateurs**. Il est à l'origine de profondes divergences d'approche entre la Commission et certains Etats-membres, notamment dans le secteur du logement social, aux Pays-Bas et en Suède. Ces divergences d'appréciation de l'erreur manifeste en matière de qualification de SIEG ont conduit le Premier ministre néerlandais à proposer à ses collègues du Conseil européen l'ajout du protocole SIG aux traités sur l'Union européenne et sur son fonctionnement, en vue d'encadrer l'exercice de ce contrôle par la Commission et de renforcer l'ancrage





des SIEG dans des préférences collectives nationales et des besoins essentiels définis localement en fonction de la demande des utilisateurs. Conformément à sa « *pratique décisionnelle récente mais constante* »⁸, la Commission associe en effet depuis 2001 le caractère social du service d'intérêt général à son « *lien direct avec les ménages socialement défavorisés* ». La Cour, le Conseil et le Parlement européens privilégient quant à eux la promotion de l'accès universel à ces services sociaux⁹, ce qui n'exclut pas la définition de critères de priorité dans leur mise en œuvre effective en fonction du degré d'urgence du besoin à satisfaire.

I.2 : Le droit communautaire applicable suite à l'arbitrage de novembre 2007

I.2.1 : Quelques définitions incontournables

Une source particulière de confusion et d'incompréhension entre l'Europe, les collectivités territoriales et leurs citoyens tient au fait que le droit communautaire a dû développer des concepts propres afin d'englober la diversité des approches et situations dans les Etats-membres.

La signification même de ces concepts est souvent distincte de celle communément admise en droit interne ou plus simplement dans la vie de tous les jours. Ainsi, utilise-t-on des mots identiques qui ont des significations bien souvent différentes. A titre d'exemple, un service social peut ne pas assurer une fonction exclusivement sociale en droit communautaire et être considéré comme une activité de nature économique, de même qu'une association locale sans but lucratif peut être qualifiée d'entreprise et se voir ainsi appliquer les règles de concurrence et de contrôle des aides d'Etat qui lui sont accordées pour développer ses projets.

Il convient ainsi de rappeler le contenu sémantique des principaux concepts communautaires de façon à lever, à la source, tout malentendu d'interprétation et à clairement identifier la responsabilité des collectivités territoriales en matière notamment de définition de la mission des obligations de service public et de mandatement des opérateurs.

▪ **Activité économique :** toute activité exercée sur un marché donné (*quelle que soit sa finalité économique, sociale, caritative, d'intérêt public ou d'utilité sociale, son mode de financement, son caractère local ou sa dimension communautaire... Ainsi, une activité sociale peut être économique dès lors*



qu'elle est exercée sur un marché donné, y compris un marché local. Le caractère local du marché n'influence en aucune manière la définition de la nature économique d'une activité, ni son impact sur les échanges intra-communautaires).

- **Entreprise :** toute entité exerçant une activité économique (quelle que soit sa finalité, sa forme juridique, son statut, le caractère public ou privé de ses actionnaires, sa taille, son chiffre d'affaires, son caractère lucratif ou non, qu'elle soit multinationale ou associative, intervenant à l'échelle communautaire ou d'un quartier, au moyen de salariés ou de bénévoles. Une autorité locale, au même titre qu'un ménage, qu'une association sans but lucratif ou qu'une multinationale, est une entreprise en droit communautaire dès lors qu'elle exerce une activité économique, c'est-à-dire qu'elle exerce une activité sur un marché donné, qu'il soit communautaire, national, régional ou local).
- **Services :** toute activité non salariée fournie en contrepartie d'une rémunération (y compris quand cette rémunération s'opère en tiers payant et non directement à la charge du bénéficiaire, ou quand son niveau de prix est imposé par l'Etat. Un service fourni par une autorité locale ou une association en contrepartie d'une rémunération ou en tiers payant est un service en droit communautaire).
- **Service d'intérêt général :** tout service soumis à des obligations particulières afin d'accomplir une mission d'intérêt général qui lui est impartie (indépendamment du statut de l'entreprise qui en est chargée et de la nature du financement, définition très englobante qui inclut en partie notre définition classique des services publics mais qui va bien au-delà car elle couvre potentiellement l'ensemble des besoins que l'autorité publique juge nécessaire de satisfaire et pour lesquels elle se doit de garantir une satisfaction effective dans des conditions économiquement acceptables).
- **Organisme de droit public :** toute entité sur laquelle l'Etat exerce un pouvoir de contrôle de sa gestion (qu'elle soit publique ou privée).
- **Etat :** toute autorité publique de l'Etat-membre quel que soit son niveau territorial (Etat central ou fédéral, régions, provinces, départements, villes, districts, y compris leurs regroupements ou toute autre entité autorisée à produire des actes de puissance publique par délégation de l'autorité publique à l'exemple des autorités de régulation).

Ces définitions sont structurantes en droit communautaire. Elles ont en com-



mun leur caractère très englobant et éminemment conceptuel nécessaire à la prise en considération de la diversité des situations dans l'ensemble des Etats-membres.

Elles sont à l'origine du déclenchement de l'application des **trois branches du droit communautaire totalement autonomes** et qui reposent elles-mêmes sur des définitions spécifiques, à savoir :

1. le droit de la concurrence qui a pour objectif de garantir une concurrence non faussée au sein du marché intérieur entre les entreprises et qui s'applique aux activités de nature économique;
2. le droit du marché intérieur qui repose notamment sur les libertés fondamentales d'établissement et de prestation de services au sein du marché intérieur et qui s'applique aux services;
3. et le droit des marchés publics qui vise à mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement des prestataires de services face à la commande et à l'achat public.

Enfin et surtout, il convient de préciser que le principe de primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général sur ces trois branches autonomes du droit communautaire s'applique aux **entreprises chargées de la gestion d'un SIEG** et non pas en soit aux services ou aux activités économiques concernés.

Ainsi, bien que le Traité pose le principe de sanctuarisation du bon accomplissement de la mission d'intérêt général indépendamment de la nature de l'opérateur qui en assure la gestion et de son mode de financement, la mise en application concrète de ce principe passe exclusivement par **l'entreprise qui est chargée** par l'autorité publique organisatrice du service d'intérêt général, en l'exonérant de l'application des règles de concurrence opposables aux entreprises et de celles du marché intérieur opposables aux services fournis pour ces entreprises.

1.2.2: Les bases juridiques en droit communautaire

Malgré leur dimension éminemment politique et sociétale, les SIEG relèvent ainsi principalement du développement de la jurisprudence par les juges de Luxembourg et non pas d'arbitrages de nature politique par le Conseil et le Parlement européens. Les projets de Traité constitutionnel et de traité de Lisbonne rétablissent cet équilibre entre le juge et le politique. Paradoxalement, ils peinent à être ratifiés par rejet des citoyens quand ils sont consultés.



C'est la raison pour laquelle ce guide s'appuie essentiellement sur les différents arrêts de la Cour en matière de SIEG et plus spécifiquement sur un arrêt très récent de son tribunal de première instance (TPI) ayant pour la première fois appliqué à un service social, en l'occurrence un régime complémentaire de protection sociale, le cadre juridique des SIEG dit « classiques » selon l'expression du Tribunal ¹⁰.

Il convient cependant de distinguer trois catégories de textes communautaires en matière de SIEG :

- 1. les décisions et directives de la Commission européenne** adoptées sur base de l'article 86.3 du Traité ¹¹ en application des articles 86.1 et 86.2. A titre d'exemple, il s'agit de la décision communautaire d'exemption de notification des aides d'Etat sous forme de compensations de certains SIEG, de l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous la forme de compensations de SIEG ou encore de la directive sur la transparence des relations financières entre les autorités publiques et les entreprises chargées de la gestion de SIEG. Il s'agit de textes communautaires contraignants relevant de la compétence exclusive de la Commission européenne, qui s'appliquent à l'ensemble des SIEG et ainsi aux SSIEG sur un thème donné (financement, droits spéciaux, comptabilité analytique...) et qui visent à mettre en œuvre le principe de sanctuarisation et à décliner la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à l'exemple de l'arrêt Altmark sur les compensations de SIEG;
- 2. les directives ou règlements communautaires du Parlement et du Conseil** de libéralisation et d'harmonisation de certains SIEG qui fixent les conditions de la libéralisation de ces SIEG et définissent le contenu du service universel propre à chaque SIEG (électricité, gaz, télécommunications, services postaux, transport...). Ces directives, dites sectorielles, reposent sur une base juridique marché intérieur visant à harmoniser les dispositions législatives des Etats-membres en la matière afin de permettre l'ouverture des marchés et la réalisation du marché intérieur;
- 3. les communications**, communications interprétatives et autres « non-pa-per » ou « staff working documents » de la Commission européenne qui ont pour objectif d'explicitier le point de vue de la Commission notamment quant au champ et au droit applicable aux SIEG mais dont les dispositions ne sont pas juridiquement contraignantes et n'engagent que la Commission européenne, voire ne l'engagent pas officiellement en l'ab-



sence de leur validation par le collège des commissaires, ce qui est le cas des « non-paper » et autres « staff working documents ».

A l'exemple de la question de savoir si les subventions aux services sociaux relèvent ou non du contrôle des aides d'Etat, le rôle de la Cour est aujourd'hui encore déterminant en l'absence de droit dérivé horizontal, les décisions communautaires adoptées par la Commission se limitant à gérer au mieux la mise en application parfois délicate des arbitrages rendus par les juges, à l'exemple de l'arrêt Altmark sur les aides d'Etat sous la forme de compensations de SIEG et du paquet de textes qu'il a été nécessaire d'adapter (paquet Monti-Kroes).

1.2.3 : Les 4 éléments constitutifs d'un service d'intérêt économique général

De cette construction jurisprudentielle, il convient de retenir le caractère structurant et incontournable des quatre éléments constitutifs d'un SIEG, à savoir :

1. le caractère de **nécessité** du besoin à satisfaire et d'encadrement des forces du marché quant aux conditions économiques et financières de cette satisfaction ;
2. le caractère **particulier** de la mission impartie découlant du caractère de nécessité du besoin à satisfaire, distinct d'une disposition générale d'encadrement de nature législative ou réglementaire s'appliquant de façon uniforme à un secteur d'activité ou à un ensemble d'opérateurs ;
3. l'existence d'**obligations de service public** venant décliner la particularité de cette mission, c'est-à-dire une ou un ensemble d'exigences spécifiques à ces services, reposant notamment sur les principes communs d'universalité et de continuité inhérents au caractère de nécessité de la satisfaction du besoin à satisfaire. A titre d'exemple, c'est sur la base même de ces obligations de service public que sera appréciée la conformité des aides publiques aux règles communautaires relatives aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public ;
4. la désignation par l'autorité publique organisatrice au moyen d'un acte officiel d'une ou des « **entreprises chargée(s) de** » l'accomplissement de cette mission particulière et auxquelles l'obligation de fournir le service en question s'impose conformément aux obligations de service public qui les régissent.

1.2.4 : La question clé du mandatement et de l'obligation de fournir le service aux personnes éligibles

C'est via « l'entreprise chargée de la gestion du SIEG » que s'opère la dérogation ou l'exception aux règles de concurrence et du marché intérieur et que s'active la clause de bon accomplissement de la mission particulière qui lui est impartie.

Cette question du mandatement est au cœur du débat relatif à l'adaptation du cadre communautaire existant aux SSIG compte tenu du rôle déterminant qu'y jouent les acteurs de l'économie sociale et solidaire, de l'internationalisation de la mission d'intérêt général qu'ils incarnent et de la nature tout à fait spécifique de leur lien avec l'autorité publique organisatrice qui ne se réduit pas à l'imposition d'une obligation de service public.

D'autant que, conformément au caractère de nécessité du besoin à satisfaire, la Cour de justice des Communautés européennes a clairement établi le caractère **obligatoire** de la fourniture du service découlant de cette notion « d'entreprise chargée de » et que, conformément au principe de transparence, la Cour exige que cette notion se décline par l'existence d'un acte de puissance publique, exigence récemment précisée par la Commission européenne par la notion d'acte(s) officiel(s) de mandatement ¹².

Le mandatement de l'entreprise par l'autorité publique organisatrice se trouve ainsi :

- au cœur du principe de sanctuarisation des missions d'intérêt général établi par le droit communautaire;
- en tant que mode opératoire unique et exclusif de déclenchement de la clause de bon accomplissement de la mission et en application des principes généraux du Traité de transparence, de nécessité et de proportionnalité;
- en tant que condition préalable à l'exemption de notification des aides d'Etat aux SIEG;
- et enfin en tant que condition explicite d'exclusion des services sociaux du champ d'application de la directive sur les services dans le marché intérieur.

De ses modalités concrètes de mise en œuvre au niveau local, dépendra la capacité des autorités publiques organisatrices de bénéficier ou non de la protection des missions d'intérêt général établie par le droit communautaire. Selon la Cour de justice des Communautés européennes, « le caractère obli-

gatoire du service et, partant, l'existence d'une mission SIEG sont établis si le prestataire est obligé de contracter, à des conditions constantes, sans pouvoir écarter l'autre partie contractante. Ce dernier élément permet de distinguer le service relevant d'une mission SIEG de tout autre service fourni sur le marché et, partant, de toute autre activité exercée complètement librement». Le caractère obligatoire du SIEG se traduit ainsi par le renoncement par « l'entreprise chargée de » de sa liberté contractuelle et l'acceptation d'une obligation de fournir le service à tout utilisateur éligible qui en fait la demande, condition exorbitante d'une relation commerciale et contractuelle classique et qui permet de distinguer un SIEG d'un service « ordinaire » librement fourni sur un marché donné.

Le cadre juridique communautaire applicable aux services sociaux en tant que SIEG peut ainsi être décliné comme suit en terme de fondements, d'organisation et de financement.
Voir schéma ci-contre.

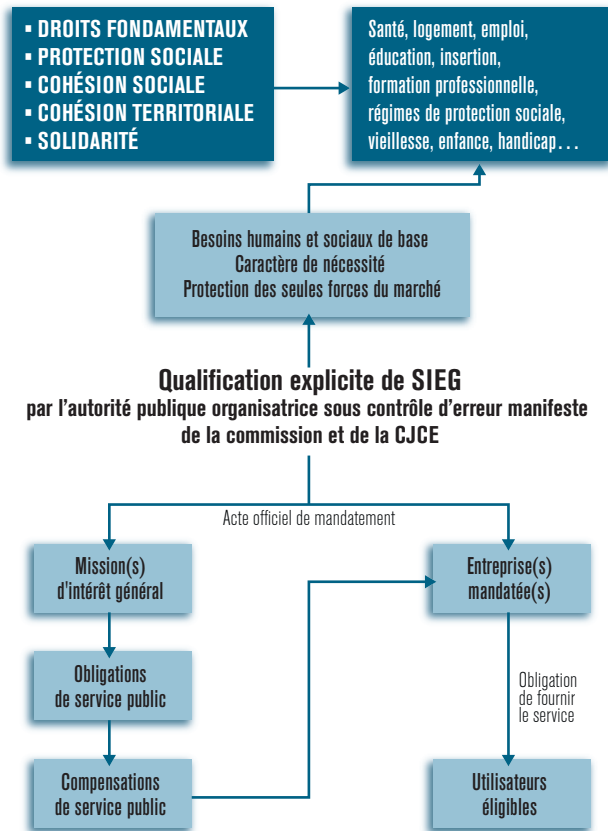
Conclusion : comment concrètement protéger les missions d'intérêt général des services sociaux

Les collectivités territoriales organisatrices des services sociaux ont un rôle clé à jouer dans la protection des missions particulières imparties à ces services essentiels et vitaux pour les citoyens dans leur territoire de vie.

Compte tenu du caractère de nécessité de la satisfaction de ces besoins sociaux qui s'expriment localement, les autorités publiques, conformément aux dispositions du Traité, doivent veiller à ce que ces services fonctionnent dans des conditions notamment économiques et financières qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

Conformément aux dispositions du droit communautaire relatives aux SIEG, qui s'appliquent aujourd'hui clairement à l'ensemble des services sociaux et de santé relevant d'une activité à caractère économique, il revient aux collectivités territoriales en tant qu'autorités publiques organisatrices de ces services dans les territoires de vie :

- de définir la mission d'intérêt général et ses objectifs en référence au caractère de nécessité des besoins à satisfaire localement et à l'exigence de protection de cette mission des seules forces du marché et de la liberté contractuelle des acteurs de marché ;
- de définir les obligations de service public régissant ces services et garan-





tissant la réalisation effective de cette mission et des objectifs définis, y compris des obligations de nature tarifaire, dans le respect du principe d'accès universel tel que développé pour les services sociaux par la jurisprudence récente de la Cour;

- de mandater pour l'accomplissement de la mission d'intérêt général, au moyen d'un ou de plusieurs actes de puissance publique appropriés, l'ensemble des opérateurs, un groupe d'opérateurs ou un opérateur unique présent sur le territoire, et ainsi de le ou les charger de fournir ces services conformément aux obligations de service public qui les régissent;
 - d'octroyer en tant que de besoin un droit exclusif, des droits spéciaux et des subventions permettant de couvrir les coûts de la fourniture des services sociaux et de garantir leur continuité financière (logiques de compensation et/ou de péréquation), dès lors que ces moyens sont nécessaires à la mise en œuvre de ces obligations de service public et au respect des principes communs qui découlent du caractère de nécessité des besoins sociaux à satisfaire;
 - d'attribuer cette mission d'intérêt général conformément aux dispositions spécifiques en matière de services sociaux dérogatoires à l'obligation d'appel d'offres telles que définies dans la directive communautaire relative aux marchés publics ¹³ quand le SIEG se réduit à une prestation fournie en contrepartie d'une rémunération, aux dispositions relatives aux concessions de services quand l'opérateur y assume une part de risque d'exploitation dans la gestion du service social, ou de mandatement direct en cas d'octroi de droits spéciaux par agrémentation ou de droit exclusif si nécessaire.
- 
- 

Sécuriser les services sociaux : mode d'emploi pour les collectivités

II.1 : l'essentiel : check-list en 10 points de mise en conformité au droit communautaire

La mise en conformité avec le droit communautaire des modalités de contractualisation et de financement des services sociaux relève tout d'abord d'un processus de reformulation en référence au cadre conceptuel propre aux SIEG. Elle incorpore également une dimension de modernisation par une redéfinition de la nature des liens entre l'autorité organisatrice et les acteurs présents sur les territoires en référence à une mission clairement définie, à des obligations de service public et un principe de protection des utilisateurs et de satisfaction de leurs besoins sociaux essentiels.

Si le formalisme exigé par le cadre SIEG apparaît de prime abord disproportionné et excessif au regard de la faible intensité de l'impact sur les échanges intracommunautaires de tels services sociaux, il se conjugue avec le large pouvoir discrétionnaire incombant à l'autorité organisatrice en matière de définition des missions et des obligations de service public, ainsi qu'avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, notamment en matière de choix d'organisation, de gestion et de mode de contractualisation par marché, concessions ou octroi de subventions, de droits spéciaux et exclusifs.

Ce processus de mise en conformité repose sur les 10 points clés suivants qui seront développés dans le présent chapitre et explicités dans le prochain sous la forme d'une délibération-type de mise en conformité :

1 - FONDEMENT DU SIEG > fonder l'existence d'une mission SIEG et sa protection des forces du marché – exigence incontournable du Traité + large pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique sous le contrôle de l'erreur

manifeste d'appréciation de la Commission et en dernière instance de la Cour.

- **Nécessité de satisfaire le besoin social** > justification politique (droits fondamentaux, protection sociale, cohésion sociale et territoriale, solidarité... cf communication SSIG et communication sur l'inclusion active)
- **Conditions économiques nécessaires à la satisfaction et à la protection de la mission des forces du marché** > justification économique: offre insuffisante, insuffisante rentabilité ne permettant pas une affectation spontanée de ressources par le marché, couverture territoriale partielle, prix excessif, faible qualité, discrimination dans l'accès consécutive à l'exercice de la liberté contractuelle, ségrégation spatiale, discontinuité territoriale de l'offre, sélection des risques et des utilisateurs, exclusion de groupes d'utilisateurs vulnérables...

Ces éléments objectifs de fondement de l'existence même d'une mission d'intérêt général doivent être explicités notamment en qualité de considérant à tout acte officiel de qualification du service social de SIEG, y compris les engagements internationaux de la France au regard du Conseil de l'Europe (ratification de la charte sociale révisée) et des Nations unies (Déclaration universelle des droits de l'homme).

2 - QUALIFICATION EXPLICITE DE SIEG – large pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique à qualifier les services en question de SIEG, notamment ceux préidentifiés par la Commission dans ses deux communications sur les SSIG

- Loi, décret, délégation de compétence, délibération de conseils régional, général, EPCI, municipal...

3 - RESPECT DES PRINCIPES GENERAUX DU TRAITE – exigences incontournables découlant du Traité à intégrer dans les modalités de mise en œuvre concrète du SIEG

- **Transparence** > acte(s) officiel(s) de mandatement
- **Proportionnalité** > mesure limitée à ce qui est nécessaire pour satisfaire le besoin social
- **Egalité de traitement** > publicité préalable, impartialité de la procédure de mandatement, recours
- **Nécessité** > mesure nécessaire à la satisfaction du besoin social



- **Non discrimination** > selon la nationalité de l'entreprise mandatée

4- RESPECT DES PRINCIPES COMMUNS AUX SIEG – exigence incontournable découlant du Traité à intégrer dans le contenu même de la mission d'intérêt général et des obligations de service public qui en découlent.

- **Accès universel** > objectif d'accessibilité du service sur l'ensemble du territoire

- **Continuité** > permanence du service, continuité temporelle et territoriale

- **Qualité** > exigence de qualité, suivi, évaluation, réponse aux besoins des utilisateurs

- **Accessibilité tarifaire** > accessible financière pour les utilisateurs

- **Protection des utilisateurs** > correction de l'asymétrie d'information, encadrement des prestataires, voies de recours des utilisateurs, participation des utilisateurs

5 - DEFINITION D'UNE MISSION PARTICULIERE D'INTERET GENERAL – large pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique en l'absence de compétence de l'UE en matière de politique sociale et de santé

- Mission spécifique en lien avec la satisfaction du besoin social à satisfaire dans des conditions particulières, exorbitantes du droit commun.

6 - DEFINITION D'OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC – large pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique en l'absence de compétence de l'UE en matière de politique sociale et de santé

- Obligations spécifiques découlant de la mission particulière d'intérêt général (prix, accès, contenu, adaptabilité, programmation territoriale, durée, groupes cibles...)

7 - ACTE DE MANDATEMENT DES ENTREPRISES CHARGEES DE LA GESTION DU SIEG – acte légal d'activation de la clause de primauté de l'accomplissement de la mission d'intérêt général définie à l'article 86.2 du Traité consistant à charger les entreprises concernées de la gestion du SIEG– Principe de transparence + liberté d'administration

- Loi, décret, circulaire, délibération, contrat officiel, contrat de marché public, de concession, contrat de performance, convention de subvention, acte officiel d'octroi de droit exclusif ou spéciaux... - liberté du choix de



l'acte dès lors qu'il est opposable et qu'il induit pour le prestataire une obligation de fournir le SIEG aux utilisateurs éligibles (notion d'obligation de fournir le service).

- Contenu de l'acte de mandatement défini aux points 9a et 9b en fonction du mode de contractualisation.

8 – MANDATEMENT EFFECTIF PAR CONTRACTUALISATION – Liberté d'administration de l'autorité publique, soit:

- **8a: PAR MANDATEMENT OUVERT: PUBLICITE PREALABLE ADEQUATE ET PROCEDURE IMPARTIALE, soit par:**

- **marché public de services** (sans obligation d'appel d'offres pour les services sociaux en droit communautaire) > si la contractualisation prend effectivement la forme d'un marché, c'est-à-dire d'un simple achat par l'autorité organisatrice de prestations de services sociaux en contrepartie d'une rémunération fixe (ex. achat en tiers payant de X nuitées d'hébergement pour personnes sans domicile fixe ou de X heures de formation pour personnes exclues du marché du travail).

... **soit par:**

- **concession de services** > si la contractualisation prend la forme d'une délégation de gestion du service social incluant la prise en charge de tout ou partie de son risque d'exploitation par notamment une facturation totale ou partielle du coût du service social aux utilisateurs (la concession de service ne relève pas de l'application de la directive marché public car il ne s'agit pas d'un marché au sens de la directive).

... **soit:**

- **8b: PAR MANDATEMENT DIRECT: OCTROI DE DROITS EXCLUSIFS OU SPECIAUX, soit par:**

- octroi d'un droit exclusif à un seul opérateur sur un territoire donné > publicité préalable adéquate, nécessité et proportionnalité du droit exclusif notamment en cas de financement par péréquation financière;
- ... **soit par:**
- octroi de droits spéciaux à un ensemble d'opérateurs sur un territoire > publicité préalable adéquate, nécessité, proportionnalité, notamment sous la forme de régimes d'autorisation visant à corriger l'asymétrie d'information entre les prestataires et les utilisateurs (principe commun aux SIEG de protection des utilisateurs) du type:

- agrément;
- autorisation préalable;
- conventionnement;
- licence...

9 - SUBVENTIONS OU TOUT AUTRE AVANTAGE SUR RESSOURCES PUBLIQUES

Objectif UE : s'assurer qu'ils n'induisent pas un avantage économique pour la ou les entreprises bénéficiaires

- 9a: ne relèvent pas du contrôle des aides d'Etat > 4 critères jurisprudentiels à satisfaire

- Entreprise effectivement chargée de la gestion du service, obligations clairement définies (cf. pt 5 à 7)
- Paramètres de calcul de la compensation préalablement établis de façon objective et transparente
- Juste compensation du coût de la fourniture du service social
- Octroyés par procédure de marché public ou sur base d'un référentiel de coûts d'une entreprise moyenne bien gérée.

Sinon,

- 9b: relèvent du contrôle communautaire des aides d'Etat mais sont exemptés de notification à la Commission européenne si:

- Acte officiel de mandatement précisant:
 - Nature et durée des obligations de service public (cf. pt 6)
 - Entreprises et territoires concernés (cf. pt 7 et 8)
 - Droits exclusif ou spéciaux éventuellement octroyés (cf. pt 8)
 - Paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation
 - Modalités de remboursement et moyens d'éviter les surcompensations éventuelles
 - Contrôle régulier de la juste compensation par l'autorité organisatrice.

Décision d'exemption de notification applicable aux:

- Entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 millions d'euros et/ou la compensation est inférieure à 30 millions d'euros/an.
- Hôpitaux et entreprises de logement social hors seuil de chiffre d'affaires et de compensation.

Ou...

- 9c: relèvent du contrôle des aides d'Etat et de l'obligation de notification

préalable à la Commission européenne

- les entreprises dont le chiffre d'affaires et/ou la compensation sont supérieurs aux seuils (hors hôpitaux et entreprises de logement social)
- en l'absence d'acte officiel de mandatement (cf. pt 7 et 9b)
- en l'absence de contrôle régulier de la juste compensation par l'autorité organisatrice (cf. pt 9b)

10 - TRANSPARENCE DES RELATIONS FINANCIERES

- Séparation comptable des activités relevant de SIEG des activités relevant des services ordinaires en cas de fourniture conjointe par une même entreprise.

II.2: Mode de contractualisation et exigence de mandatement des prestataires

Quels sont les fondements du mandatement et de l'obligation de prêter ?

La notion clé «d'entreprises chargées de» du Traité

CJCE: «L'article 86, paragraphe 2, CE exige que les entreprises soient «chargées» de la gestion d'un SIEG, ce qui implique une obligation imposée par les autorités publiques de fournir le service en cause.» (...) «La première condition énoncée par la Cour dans l'arrêt Altmark ainsi que le libellé de l'article 86, paragraphe 2, CE, en tant que tel, exigent que l'opérateur en cause soit chargé d'une mission SIEG par un acte de puissance publique et que celui-ci définisse clairement les obligations SIEG en cause.» (...) «Il convient de relever que le caractère obligatoire du service en cause constitue (...) une condition essentielle de l'existence d'une mission SIEG au sens du droit communautaire.» (...) «Le caractère obligatoire du service et, partant, l'existence d'une mission SIEG sont établis si le prestataire est obligé de contracter, à des conditions constantes, sans pouvoir écarter l'autre partie contractante (c'est-à-dire l'utilisateur). Ce dernier élément permet de distinguer le service relevant d'une mission SIEG de tout autre service fourni sur le marché et, partant, de toute autre activité exercée complètement librement.» (...) la simple autorisation de fournir ce service ne serait pas suffisante.»



Quelles sont les modalités de cette contractualisation par mandatement ?

L'acte de mandatement est la pièce maîtresse de toute qualification de SIEG d'un service social. Il doit définir au minimum la mission d'intérêt général, les obligations de service public qui en découlent et les entreprises qui en sont chargées. Il peut prendre toutes les formes possibles d'un acte de puissance publique, voire plusieurs actes complémentaires.

Quel doit être le contenu d'un acte de mandatement ?

Commission: « (...) la responsabilité de la gestion du SIEG doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels de mandatement. Ce ou ces actes doivent notamment indiquer :

1. la nature et la durée des obligations spécifiques de service public ;
2. les entreprises et le territoire concernés ;
3. la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise ;
4. les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
5. les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations. »

CJCE: Dans son arrêt Altmark, la Cour de justice a établi 4 critères cumulatifs permettant d'exclure les aides aux SIEG du régime communautaire de contrôle des aides d'Etat, notamment le fait que :

1. « l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies » ;
2. « les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente » ;

Quelles sont les modalités concrètes d'établissement de ce ou ces actes ?

Commission: « Contrat de concession et cahiers de charge, contrats ministériels de programmation, instructions ministérielles, lois et actes réglementaires, contrats annuels ou pluriannuels de performance, décrets législatifs et tout type de décisions réglementaires, ainsi que de décisions ou actes municipaux » (...) « La Décision exige seulement que le mandat ait la forme d'un ou de plusieurs actes officiels ayant une valeur juridique contraignante en droit national. La forme spécifique de l'acte (ou des actes) peut être déterminée par chaque État membre, notamment selon son organisation politique et



/ou administrative. En effet, selon les règles de base du droit administratif, chaque autorité publique a besoin d'une base juridique afin de définir un SIEG et le financer. Par conséquent, la notion de mandat peut largement correspondre à la base juridique que l'autorité publique concernée choisira à sa propre discrétion dans chaque cas. Il n'y a donc pas de mandat « standard » ; cela dépend vraiment à la fois de l'autorité publique confiant le service et de l'activité concernée.»

Les modalités d'attribution de la mission d'intérêt général à une entreprise relèvent du large pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique. L'attribution de la mission peut s'opérer selon un marché public de service, une concession de service, un mandatement direct par octroi de droits spéciaux ou d'un droit exclusif. L'attribution de la mission peut être accordée à une entreprise, à un ensemble d'entreprises ou à l'ensemble des entreprises présentes sur le marché donné, que celles-ci soient contrôlées par l'autorité publique (in house) ou non. La Commission européenne est chargée de vérifier l'application du droit communautaire applicable à chacune de ses modalités d'attribution.

- La première option consiste soit à exécuter la mission SIEG en régie interne à l'autorité publique, à la faire exécuter par une entreprise sur laquelle elle exerce un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services (in house) ou par des entreprises externes sur lesquelles elle n'exerce pas ce type de contrôle.
- La seconde option consiste à définir le nombre d'entreprises qu'il est nécessaire de mandater de la mission SIEG de façon à satisfaire les besoins des utilisateurs. Ce choix relève du large pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique organisatrice de mandater soit une seule entreprise, soit un ensemble d'entreprises soit l'ensemble des entreprises présentes sur le marché donné en fonction de la nature du besoin à satisfaire.
- La troisième option consiste à attribuer la mission SIEG dans le cadre d'un mandatement ouvert au moyen d'un contrat de prestation de service en contrepartie d'une rémunération fixe (marché public) ou d'un contrat de concession de services quand l'entreprise assume tout ou partie du risque d'exploitation du service (concessions de service).
- La quatrième option consiste à procéder à un mandatement direct de l'entreprise par l'octroi d'un droit exclusif ou à d'un ensemble d'entreprises par l'octroi de droits spéciaux sous la forme d'agrément, de conventionne-

ment ou de licence. Selon la CJCE: « *L'octroi d'un droit spécial ou exclusif à un opérateur ne constitue que l'instrument, éventuellement justifié, permettant à cet opérateur d'accomplir une mission SIEG au moyen d'une obligation d'exercer une certaine activité commerciale indépendamment des coûts qui y sont liés.* »

Quel est le droit applicable aux modalités d'attribution ?

En fonction du choix du mode d'attribution de la mission SIEG, le cadre juridique d'application diffère. L'élément clé reste le fait de relever ou non du champ d'application de la directive sur les marchés publics de services. Mais compte tenu des dérogations existantes notamment pour les services sociaux et sanitaires, les dispositions à appliquer restent homogènes, quelle que soit la modalité choisie, et se limitent au respect des grands principes du Traité d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence.

- **En cas d'attribution de la mission SIEG par un contrat de marché public**, c'est-à-dire la fourniture d'une mission SIEG en contrepartie d'une rémunération fixe, les dispositions de la directive sur les marchés publics de services s'appliquent. Celles-ci écartent cependant les services sociaux et sanitaires de l'obligation formelle d'appel d'offres. Seuls les principes généraux du Traité de non-discrimination, d'égalité de traitement et de transparence sont d'application.
- **En cas d'attribution de la mission SIEG par concession de services**, c'est-à-dire par le droit accordé à l'entreprise mandatée d'exploiter la mission SIEG et ainsi l'obligation d'en assumer le risque d'exploitation notamment en se rémunérant sur la vente du SIEG, seuls les principes généraux du Traité de non-discrimination, d'égalité de traitement et de transparence s'appliquent.
- **En cas de mandatement direct de la mission SIEG par octroi d'un droit exclusif ou de droits spéciaux**, seuls les principes généraux du Traité de non-discrimination, d'égalité de traitement et de transparence s'appliquent, dès lors que l'octroi de tels droits est nécessaire à l'accomplissement de la mission SIEG et relève d'un instrument nécessaire à sa réalisation. A titre d'exemple, la loi française sur la modernisation de l'économie vient d'octroyer un droit exclusif de la gestion du SIEG d'accessibilité bancaire à la Banque postale.

Quelle que soit la modalité d'attribution de la mission SIEG, par marché



public, concession, octroi de droits exclusifs ou spéciaux, et compte tenu des dispositions dérogatoires pour les services sociaux à l'annexe II B de la directive sur les marchés publics de services, le droit applicable relève de l'application des principes généraux du Traité de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination, induisant une simple obligation de publicité préalable adéquate et de procédure d'attribution impartiale.

Cette exigence de mandatement est-elle conciliable avec l'organisation des services sociaux ?

Premiers éléments d'assouplissement du cadre SIEG selon la Cour :



CJCE: « Le caractère obligatoire d'une mission SIEG ne requiert pas que la loi exige et prédétermine la prestation d'un service particulier en privant de toute liberté commerciale l'opérateur en cause ». (...) « Ne s'oppose pas à la reconnaissance du caractère obligatoire de la mission SIEG le fait que les consommateurs peuvent choisir de ne pas demander la fourniture des services en cause dès lors que l'État estime que, pour des considérations générales de politique sociale et de santé, ledit service répond à un besoin réel d'une grande partie de la population et le rend dès lors accessible par une obligation de contracter imposée au fournisseur dudit service ». (...) « (...) étant donné que le système ne prévoit pas d'octroi de droits exclusifs ou spéciaux, mais l'accomplissement de cette mission par tous les opérateurs actifs sur le marché, ce qui est un choix possible de l'État membre, l'on ne saurait demander que chacun des opérateurs soumis aux obligations SIEG se voie confier séparément ladite mission par un acte ou un mandat individuel ».



A la lecture de ces extraits de l'arrêt Bupa, on en déduit que la capacité d'adaptation du cadre communautaire aux spécificités des services sociaux reste importante et que les Etats-membres et les autorités publiques organisatrices disposent de larges marges de manœuvre en la matière.

Comment mandater les acteurs de l'économie sociale ?

CJCE: « Les articles 52 et 58 du traité CE ne s'opposent pas à ce qu'un Etat membre permette aux seuls opérateurs privés ne poursuivant pas de but lucratif de concourir à la réalisation de son système d'assistance sociale par la conclusion de conventions qui donnent droit au remboursement par les



autorités publiques des coûts de services d'assistance sociale à caractère sanitaire» (...) « Le caractère obligatoire d'une mission SIEG ne requiert pas que la loi exige et prédétermine la prestation d'un service particulier en privant de toute liberté commerciale l'opérateur en cause» (...). « (...) étant donné que le système ne prévoit pas d'octroi de droits exclusifs ou spéciaux, mais l'accomplissement de cette mission par tous les opérateurs actifs sur le marché, ce qui est un choix possible de l'Etat membre, l'on ne saurait demander que chacun des opérateurs soumis aux obligations SIEG se voie confier séparément ladite mission par un acte ou un mandat individuel. »

II.3 : Modalités de financement des services sociaux

Le droit communautaire des aides d'Etat s'applique-t-il aux services sociaux ?

La Cour a établi les conditions à remplir pour que les subventions et autres financements relatifs aux SIEG ne relèvent pas du contrôle des aides d'Etat. Ces conditions visent à rendre effective la neutralisation de tout avantage économique qui pourrait être tiré par l'entreprise chargée de la gestion du SIEG de l'obtention de telles aides. Ces conditions relèvent du respect du principe de juste compensation des aides accordées et des conditions d'octroi de ces aides, soit au moyen d'une procédure de marché public soit sur base d'un référentiel de coûts « d'une entreprise moyenne bien gérée ». Compte tenu de la difficulté de respecter cette dernière exigence quant aux modalités d'octroi des aides, la Commission a adopté une décision communautaire visant à préciser les conditions de compatibilité de ces aides ne pouvant satisfaire aux exigences de la Cour et relevant dès lors du contrôle des aides d'Etat. Dans les deux cas, l'application des principes de transparence et de proportionnalité des Traités rend obligatoire l'acte officiel de mandatement et la définition explicite de la mission d'intérêt général et des obligations de service public qui en découlent.

Dans son arrêt *Altmark*, la Cour a établi 4 critères cumulatifs permettant d'exclure les aides aux SIEG du régime communautaire de contrôle des aides d'Etat :

1. « l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies » ;
2. « les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été



préalablement établis de façon objective et transparente» ;

3. « la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations» ;
4. « lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations».

Quelle est la portée du contrôle de la Commission ?

CJCE : « S'agissant de la portée du contrôle de la nécessité et du caractère proportionné de la compensation (...), il convient de relever que ce contrôle est nécessairement restreint compte tenu de l'existence d'une mission SIEG» (...) « Au regard du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'Etat membre quant à la définition d'une mission SIEG et aux conditions de sa mise en œuvre, y compris pour apprécier les surcoûts occasionnés par son exécution qui dépend de faits économiques complexes, la portée du contrôle que la Commission est habilitée à exercer à ce titre est limitée à celui de l'erreur manifeste».

Comment bénéficier de la décision d'exemption de notification de novembre 2005 ?

Quand l'attribution de la mission SIEG à une entreprise s'opère en dehors d'une procédure de marché public ou sans référentiel de coûts d'une entreprise moyenne bien gérée, l'aide publique accordée à l'opérateur pour fournir le SIEG relève d'une aide d'Etat a priori interdite car ne respectant les 4 critères établis par la Cour de justice. Cette aide d'Etat interdite peut être rendue compatible a priori avec le Traité sous certaines conditions. Les aides accordées pour les « petits SIEG » sous plafonds de chiffre d'affaires et de compensation, pour les hôpitaux et les entreprises de logement social peuvent être compatibles et exemptées de notification à la Commission, sous

conditions. Dans le cas contraire, ces aides doivent être notifiées à la Commission de façon à contrôler leur conformité aux dispositions du Traité. Ces conditions reprennent les exigences générales de transparence et de proportionnalité des Traités en terme d'acte officiel de mandatement, de respect du principe de juste compensation et de contrôle de toute surcompensation éventuelle.

Quelles sont les conditions à remplir pour bénéficier de la décision de compatibilité a priori ?

Le champ d'application de la décision d'exemption de notification est limité aux compensations de service public octroyées aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel moyen hors taxes, toutes activités confondues, n'a pas atteint 100 millions d'euros au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG et dont le montant annuel de compensation pour le SIEG est inférieur à 30 millions d'euros ainsi qu'aux compensations de service public octroyées aux hôpitaux et aux entreprises de logement social qui exercent des activités qualifiées de SIEG indépendamment de leur chiffre d'affaires et des montants de compensation.

Pour que la décision soit applicable, la responsabilité de la gestion du SIEG doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels de mandatement. Ce ou ces actes doivent notamment indiquer :

1. la nature et la durée des obligations spécifiques de service public ;
2. les entreprises et le territoire concernés ;
3. la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise ;
4. les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
5. les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations.

Le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable sur les capitaux propres nécessaires pour l'exécution de ces obligations. La compensation doit être effectivement utilisée pour assurer le fonctionnement du SIEG concerné, sans préjudice de la capacité de l'entreprise de profiter d'un bénéfice raisonnable.

Que faire si ces conditions ne sont pas remplies ?

Les aides sous forme de compensation de SIEG doivent être notifiées à la Commission européenne de façon à contrôler leur conformité aux dispositions du traité.

Quels types de contrôle doit exercer l'autorité organisatrice ?

Les autorités publiques procèdent ou font procéder à des contrôles réguliers afin de s'assurer que les entreprises ne bénéficient pas d'une compensation excédant le montant nécessaire. Les autorités publiques exigent de l'entreprise concernée qu'elle rembourse toute surcompensation éventuelle, et les paramètres de calcul de la compensation sont mis à jour pour l'avenir. Lorsque le montant de la surcompensation ne dépasse pas 10 % du montant de la compensation annuelle, la surcompensation peut être reportée sur la période suivante et déduite du montant de la compensation due pour cette période. Ce taux s'élève à 20 % pour les entreprises de logement social assurant exclusivement la gestion de SIEG.

EN SAVOIR PLUS :

- **CJCE : arrêt Altmark C 280 00, disponible en ligne sur <http://www.ssig-fr.org>**
- **Commission : Décision sur l'application de l'article 86.2 du traité CE aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, COM 2005 267 du 28 novembre 2005, JOUE L312 du 29 novembre 2005, disponible en ligne sur <http://www.ssig-fr.org>**



PARTIE III

Outils de mise en conformité avec le droit communautaire

III.1 : Délibération type services sociaux d'intérêt général

[Service social concerné]

**Délibération spéciale de mise en conformité avec le droit communautaire
relatif aux services d'intérêt économique général**

(une version Word de cette délibération type est téléchargeable in <http://www.ssig-fr.org>)



[L'objectif de cette délibération spéciale consiste à sécuriser les services sociaux concernés qui relèvent d'une activité de nature économique au sens du Traité. Elle a pour objet principal de formaliser les modes d'organisation, de contractualisation et de financement des services sociaux concernés de façon à prévenir le contentieux communautaire et à faire pleinement usage des dispositions du Traité visant à sanctuariser l'accomplissement des missions d'intérêt général imparties à ces services sociaux. Il est ainsi conseillé d'utiliser le vocable usité par le droit communautaire (matérialisé par un surlignage) de façon à éviter toute erreur d'appréciation et d'interprétation, cette délibération spéciale s'adressant prioritairement à la Commission européenne en tant qu'autorité de concurrence mandatée par les Etats-membres et aux juges de la Cour de justice de Luxembourg. En cela, il s'agit bien d'une délibération spéciale qu'il conviendra d'adopter pour chaque service social concerné relevant de la responsabilité de l'autorité organisatrice sur son territoire.]



VU

[citer l'ensemble du corpus de textes internationaux, communautaires, nationaux voire infranationaux qui vont fonder en droit le caractère d'intérêt géné-



ral et de nécessité du besoin à satisfaire en lien avec le service social concerné (droits fondamentaux, solidarité, cohésion sociale et territoriale, protection sociale...), y compris les engagements internationaux de la France que le juge communautaire ne peut pas ne pas prendre en considération dans son jugement d'erreur manifeste et qui engagent également les collectivités territoriales dans leur mise en œuvre effective sur leur territoire de compétence.]

- la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- l'article 16 CE;
- l'article 86.2 CE;
- le nouvel article 14 du traité de Lisbonne;
- le protocole n°9 sur les SIG du traité de Lisbonne;
- la Communication de la Commission européenne: Les services d'intérêt général en Europe, JOUE C281 du 26 octobre 1996;
- la Communication de la Commission européenne: Les services d'intérêt général en Europe, COM 2001 598 du 17 octobre 2001;
- la Communication de la Commission européenne: Livre vert sur les services d'intérêt général, COM 2003 270 du 21 mai 2003;
- la Communication de la Commission européenne: Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM 2004 374 du 12 mai 2004;
- la Décision de la Commission européenne sur l'application de l'article 86.2 du traité CE aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, COM 2005 267 du 28 novembre 2005, JOUE L312 du 29 novembre 2005;
- la Communication de la Commission européenne: Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, COM 2006 177 du 26 avril 2006
- Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen, COM 2007 725 du 20 novembre 2007;
- l'arrêt Bupa;
- l'arrêt Analir;
- le Code général des collectivités territoriales;
- la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales;

- la loi de délégation de compétence du service social concerné ;
(...)
L'[autorité publique organisatrice] réuni (e) le [date].

CONSIDERANT

- [déclinaison politique des fondements de la mission d'intérêt général au regard de la nature spécifique et du caractère de nécessité du besoin à satisfaire, des objectifs du cadre national de rattachement et de délégation de la compétence en la matière et de la nature spécifique des besoins à satisfaire pour les citoyens sur le territoire concerné]
- (...)

DECIDE

- de qualifier les activités relatives au [service social en question] de service social d'intérêt général sur son territoire de compétence au sens de la Communication de la Commission européenne «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne», COM 2006 177 du 26 avril 2006 et en référence aux articles 16 et 86.2 CE ;
- d'affirmer ainsi son caractère d'intérêt général face à la nécessité de satisfaire ce besoin social de base en direction [des utilisateurs concernés] et dans l'ensemble du territoire [concerné] ;
- de définir le périmètre du service social d'intérêt général du service social [concerné] dans le territoire de compétence en référence aux activités suivantes :
 - [définir le champ en listant les typologies d'activités effectives relevant du SSIG en question, notamment en référence aux actions engagées concrètement et aux typologies des utilisateurs – être le plus précis possible et toujours en lien direct avec la nature du besoin essentiel à satisfaire.]
 - (...)
- d'assigner à ces activités une mission d'intérêt général définie en référence à la réalisation des objectifs suivants :
- [repandre les grands objectifs spécifiques et fondements politiques de l'intervention de l'autorité publique organisatrice dans le champ du service social concerné en référence au cadre national de délégation de la compétence et de la mise en œuvre effective du ou des droits fondamentaux de

référence, des objectifs de cohésion sociale et territoriale, de solidarité, de protection sociale, de haut niveau d'emploi.];

- [Justifier l'existence de cette mission d'intérêt général et de son caractère spécifique en référence à la défaillance du marché à satisfaire spontanément ces besoins essentiels à des conditions acceptables socialement en termes d'accessibilité financière, territoriale, de non-sélection des risques clients, de non-discrimination, de continuité du service, y compris territoriale, de protection des utilisateurs, de correction de l'asymétrie d'information entre les prestataires et les utilisateurs..., de non-affectation des ressources suffisantes par le marché faute de rentabilité... sur base de données objectives territorialisées (observatoires, état de la demande non satisfaite, prix excessif non accessibles, couverture partielle du territoire, etc.);
- (...);

- d'établir des obligations de service public visant à garantir le bon accomplissement de la mission d'intérêt général du service social concerné ainsi défini dans le respect des principes communs aux services d'intérêt général définis par le protocole sur les services d'intérêt général du traité de Lisbonne, à savoir :

- **Accès universel** : par l'obligation d'accueillir l'ensemble des utilisateurs éligibles et de leur apporter une réponse adaptée à leur besoin, de garantir la liberté de choix, l'égalité d'accès à des services de qualité quels que soient les statuts, les situations socio-économiques et territoriales des utilisateurs; [*Décliner ce principe par des obligations de service public propre au service social concerné*];
- **Continuité** : par l'obligation d'assurer une continuité du service en direction des utilisateurs éligibles et de présence dans les territoires prioritaires d'intervention; [*Idem*]
- **Qualité** : par l'obligation de garantir un haut niveau de qualité des services, d'évaluer les résultats obtenus en termes de satisfaction effective des besoins des utilisateurs et d'adapter la nature des obligations de service public à l'évolution des besoins des utilisateurs à satisfaire; [*Idem*]
- **Accessibilité tarifaire** : par l'obligation de respecter une tarification spécifique des services fournis afin de garantir un accès universel pour les utilisateurs; [*Idem*]
- **Protection des utilisateurs** : par l'obligation de soumettre les activités en question à des contrôles réguliers visant à garantir la qualité du service, à

corriger l'asymétrie d'information entre le prestataire et les utilisateurs, la consultation des utilisateurs et de définir des voies de recours en cas de non-satisfaction des utilisateurs; [*Idem*]

- de procéder à une large consultation préalable de l'ensemble des acteurs concernés dans la définition concrète de ces obligations de service public activité par activité, y compris des représentants des utilisateurs;
 - de charger des entreprises [*citer les entreprises quand elles sont préalablement désignées*] de la gestion de ce service social d'intérêt général relevant d'une activité de nature économique et de l'exécution des obligations de service public qui en découlent par les procédures appropriées garantissant le respect des principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination et de l'exigence de bon accomplissement de la mission d'intérêt général, notamment par marché public, concession de services ou par mandatement direct après avoir procédé à une publicité préalable adéquate au niveau régional [ou *national JORF* ou *communautaire JOUE*] conformément aux principes généraux du Traité CE de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination;
 - d'établir des conditions économiques et financières garantissant le bon accomplissement de cette mission d'intérêt général en octroyant aux entreprises ainsi mandatées une compensation de service public visant à couvrir tout ou partie des coûts de mise en œuvre de ce service social d'intérêt général et des obligations de service public qui en découlent. Les critères et paramètres de calcul de la compensation de service public seront établis préalablement conformément aux principes définis en annexe à la présente délibération et précisés dans l'acte de contractualisation avec la ou les entreprises chargées de la gestion de la, ou des activités relevant du service social d'intérêt général;
 - en cas d'octroi de ces compensations en dehors du cadre des marchés publics, de procéder à des contrôles réguliers des entreprises mandatées visant à garantir le respect des exigences communautaires de juste compensation de ces coûts et de transparence des relations financières entre ces entreprises et l'autorité organisatrice concernée;
 - d'approuver les dispositions de mise en application qui en découlent, dont un exemplaire est annexé à la présente délibération.
- Le Président ou le Maire de l'[*autorité publique organisatrice*]

III.2: Annexes

Annexe 1 : Procédure de mandatement – mandatement ouvert par marchés publics ou concessions – mandatement direct par octroi de droits spéciaux ou de droits exclusifs – rappel des procédures de mandatement des entreprises que l'[autorité publique organisatrice] entend mettre en œuvre

L'[autorité publique organisatrice], quand elle procédera au mandatement des entreprises chargées de la gestion du service social d'intérêt général et de l'exécution des obligations de service public qui en découlent, mettra en œuvre les procédures suivantes en fonction de la nature du service social d'intérêt général et après publicité préalable adéquate conformément aux principes généraux du Traité CE de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination :

- **Par marché public** conformément aux dispositions de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et tenant compte de son annexe II B qui permet à une autorité publique d'exclure les services sociaux de l'obligation formelle d'appel d'offres. L'[autorité publique organisatrice] fera usage de cette procédure quand la mise en œuvre du service social d'intérêt général [concerné] se limite à un acte d'achat de prestations de services sociaux contre rémunération unitaire par l'autorité publique organisatrice auprès des entreprises mandatées.
- **Par concessions de services** quand l'[autorité publique organisatrice] confiera la gestion partielle ou totale du service social d'intérêt général ainsi défini par la présente délibération à une, ou plusieurs entreprises, qui en assure tout ou partie des risques d'exploitation.
- **Par mandatement direct** en octroyant un droit exclusif ou des droits spéciaux aux entreprises chargées de la gestion du service social d'intérêt général notamment quand ces droits sont nécessaires pour garantir la continuité financière et/ou territoriale du service social d'intérêt général et l'imposition effective des obligations de service public aux entreprises mandatées.

L'[autorité publique organisatrice] se réserve le droit d'attribuer la gestion du service social d'intérêt général sur base de convention de subvention et de régimes d'autorisation préalable sous la forme d'autorisation, d'agrément

et de conventionnement, en tant que moyen d'imposer les obligations de service public et de corriger l'asymétrie d'information entre le prestataire et les utilisateurs compte tenu du caractère de nécessité du besoin à satisfaire conformément aux principes de protection des utilisateurs, de nécessité et de proportionnalité et en qualité de raison impérieuse d'intérêt général.

Annexe 2 : Critères et paramètres de compensation de service public – principes généraux

L[*autorité publique organisatrice*], quand elle accorde des compensations de service public aux entreprises chargées de la gestion du service social d'intérêt général en dehors du cadre de la directive marchés publics, et dès lors que ces services sociaux relèvent d'activités de nature économique, établira les critères et paramètres de ces compensations de façon préalable, transparente et objective conformément aux principes développés ci-après.

L[*autorité publique organisatrice*] veillera à ce que le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable sur les capitaux propres nécessaires pour l'exécution de ces obligations de service public.

L[*autorité publique organisatrice*] veillera à ce que la compensation soit effectivement utilisée pour assurer le fonctionnement du service social d'intérêt général concerné, sans préjudice de la capacité de l'entreprise de profiter d'un bénéfice raisonnable [*possibilité offerte mais non obligatoire*].

Le montant de la compensation inclut tous les avantages accordés sous quelque forme que ce soit. Le bénéfice raisonnable tient compte de tout ou partie des gains de productivité réalisés par les entreprises en cause au cours d'une période convenue et limitée, sans réduire le niveau qualitatif des services confiés à l'entreprise.

Les coûts à prendre en considération englobent tous les coûts occasionnés par la gestion du service social d'intérêt général. Ils sont calculés comme suit sur la base des principes de comptabilité analytique généralement admis :

- a) lorsque les activités de l'entreprise en cause se limitent au service social d'intérêt général, tous ses coûts pourront être pris en considération ;
- b) lorsque l'entreprise réalise également des activités en dehors du service social d'intérêt général, seuls les coûts liés au service social d'intérêt général seront pris en considération ;

- 
- 
- c) les coûts attribués au service social d'intérêt général pourront couvrir tous les coûts variables occasionnés par la fourniture dudit service, une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d'autres activités, ainsi qu'un bénéfice raisonnable;
- d) les coûts liés aux investissements, notamment d'infrastructures, pourront être pris en considération lorsque cela s'avère nécessaire au fonctionnement du service social d'intérêt général.

Les recettes à prendre en considération incluent à tout le moins la totalité des recettes retirées du service social d'intérêt général.

Si l'entreprise en cause dispose de droits spéciaux ou exclusifs liés à un autre service d'intérêt général, qui génère des bénéfices excédant le bénéfice raisonnable, ou bénéficie d'autres avantages octroyés par toute autorité publique, ceux-ci seront inclus dans les recettes.

L'[autorité publique organisatrice] se réservera le droit de décider que les bénéfices retirés d'autres activités, en dehors du service d'intérêt général, doivent être affectés en tout ou en partie au financement du service social d'intérêt général.

Aux fins de la présente délibération, il convient d'entendre par « bénéfice raisonnable » un taux de rémunération des capitaux propres qui tient compte du risque, ou de l'absence de risque, encouru par l'entreprise du fait de l'intervention de l'[autorité publique organisatrice], notamment si celle-ci octroie des droits exclusifs ou spéciaux. Ce taux ne dépasse pas le taux moyen constaté dans le secteur concerné au cours des dernières années.

Dans les services sociaux où il n'existe aucune entreprise comparable à celle à laquelle a été confiée la gestion du service social d'intérêt général, une comparaison sera effectuée avec des entreprises établies dans d'autres territoires ou, au besoin, appartenant à d'autres secteurs. Pour déterminer ce qui constitue un bénéfice raisonnable, l'[autorité publique organisatrice] se réservera le droit d'introduire des critères incitatifs, liés notamment à la qualité du service fourni et aux gains de productivité.

Annexe 3 : Contrôles réguliers de juste compensation – modalités de remboursement des surcompensations

L'[autorité publique organisatrice], quand elle accordera des compensations de service public aux entreprises mandatées pour la gestion du service social d'intérêt général en dehors du cadre de la directive marchés publics, procè-



dera à des contrôles réguliers afin de s'assurer que les entreprises ne bénéficient pas d'une surcompensation.

L'[autorité publique organisatrice] exigera de la ou des entreprises concernées qu'elle rembourse toute surcompensation éventuelle, et procédera à une mise à jour des paramètres de calcul de la compensation pour l'avenir. L'acceptation de cette clause de remboursement en cas de surcompensation par l'entreprise conditionnera son mandatement effectif par l'[autorité publique organisatrice]. Lorsque le montant de la surcompensation ne dépasse pas 10 % du montant de la compensation annuelle, l'[autorité publique organisatrice] se réservera le droit de reporter la surcompensation sur la période suivante et déduite du montant de la compensation due pour cette période ou d'exiger son remboursement.

Lorsqu'une entreprise réalise des activités qui se situent à la fois dans le cadre du service social d'intérêt général et en dehors de celui-ci, l'[autorité publique organisatrice] veillera à ce que sa comptabilité interne indique séparément les coûts et les recettes liés à ce service et à d'autres services, ainsi que les paramètres de répartition des coûts et des recettes. Les coûts liés à d'éventuelles activités en dehors du service d'intérêt général doivent couvrir tous les coûts variables, une contribution adéquate aux coûts fixes ainsi qu'une rémunération appropriée des capitaux. Aucune compensation n'est octroyée pour ces coûts.

L'[autorité publique organisatrice] se réserve le droit de ne pas charger de la gestion du service social d'intérêt général les entreprises qui ne satisfont pas à ces exigences de la directive communautaire relative à la transparence des relations financières entre les entreprises et l'Etat en termes d'acceptation de tenue d'une comptabilité analytique propre à la gestion du service social d'intérêt général.



Conclusions : recommandations du Collectif SSIG

En l'absence d'arbitrage politique sur la nécessité d'un cadre juridique adapté, les collectivités territoriales doivent s'approprier le cadre communautaire actuel régissant la définition, l'organisation, l'exécution et le financement des SIEG, tout en l'adaptant aux spécificités des services sociaux.

Cette appropriation par les collectivités territoriales doit intégrer pleinement les marges de souplesse mises en avant par la Cour et en étendre l'esprit d'adaptation notamment :

- en matière de démarche interactive entre l'autorité organisatrice, les opérateurs et les utilisateurs dans la définition de la mission d'intérêt général et la fixation des obligations de service public qui en découlent, ainsi que dans leur révision régulière et leur adaptation à l'évolution de la nature qualitative ou quantitative des besoins sociaux à satisfaire localement ;
- en matière de prise en considération de la nécessité d'une démarche intégrée en matière de satisfaction des besoins sociaux et d'inscription de cette démarche dans la définition de la mission et des obligations de service public régissant les services sociaux ;
- en matière de mandatement collectif d'un ensemble d'opérateurs composant un tissu propre à la bonne couverture territoriale du service social et à fournir tout en préservant, dans le respect des obligations de service public, les marges d'initiative et d'innovation sociale quand elles sont nécessaires à la satisfaction des besoins sociaux tels qu'ils s'expriment dans les territoires de vie ;
- en l'absence de risque d'exploitation assumé par les opérateurs, d'attribution de la mission conformément à la dérogation prévue par la directive marchés publics de services pour les services sociaux, a fortiori quand la procédure formelle de l'appel d'offres, de par sa lourdeur, ne respecte pas le principe de proportionnalité et conduit soit à altérer l'accomplissement des principes communs aux SIEG de continuité, de qualité, d'accessibilité et d'universalité du service, soit à remettre en cause l'approche intégrée de la mission SIEG, soit ne permet pas de corriger l'asymétrie d'information entre l'opérateur et l'utilisateur. Après publicité préalable adéquate, cette attribution de la mission peut également s'opérer par mandatement direct



au moyen de convention de subvention et de l'octroi de droits spéciaux sous la forme de « conventionnement SIEG » des opérateurs, notamment quand ces derniers ont été créés spécifiquement pour satisfaire ces besoins sociaux, qu'ils disposent d'un réel ancrage territorial et qu'ils sont nécessaires à garantir la pérennité financière du service.

Le Collectif SSIG appelle les collectivités territoriales :

- à faire usage des dispositions du droit communautaire protectrices des missions d'intérêt général telles qu'elles découlent de la jurisprudence récente de la Cour de justice relative à un SIEG à caractère social ¹⁴ et des dispositions du projet de traité constitutionnel reprises par le projet de traité de Lisbonne;
- à adapter leur mode de contractualisation au cadre SIEG existant et à faire pleinement usage des dérogations existantes pour les services sociaux notamment en matière de marchés publics de services (annexe II B).

Le Collectif SSIG considère que ces dispositions, parce qu'elles permettent d'adapter le droit communautaire des SIEG aux spécificités des services sociaux et des besoins sociaux à satisfaire, et dès lors qu'elles sont nécessaires à l'accomplissement des obligations SIEG, doivent être mises en œuvre par les collectivités locales au moyen d'un mandatement adapté aux spécificités des services sociaux. Le Collectif SSIG met ainsi au débat, dans le cadre des travaux de la Présidence française de l'UE, l'idée que cette formalisation d'un mandatement adapté aux services sociaux puisse faire l'objet d'une proposition concrète de la part du Conseil et, si nécessaire, déboucher sur un règlement communautaire en codécision entre le Conseil et le Parlement européen conformément à l'esprit du traité de Lisbonne en lien avec l'évaluation du paquet Monti-Kroes sur les aides d'Etat sous la forme de compensations de SIEG.

Bibliographie

Services sociaux d'intérêt général

Principaux textes communautaires de la Commission européenne

- *Les services d'intérêt général en Europe*, JOUE C281 du 26 octobre 1996
- *Les services d'intérêt général en Europe*, COM 2001 598 du 17 octobre 2001
- *Services d'intérêt économique général et aides d'Etat*, non-paper du 12 novembre 2002



- *Livre vert sur les services d'intérêt général*, COM 2003 270 du 21 mai 2003
- *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, COM 2004 374 du 12 mai 2004
- *Décision sur l'application de l'article 86.2 du traité CE aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général*, COM 2005 267 du 28 novembre 2005, JOUE L312 du 29 novembre 2005
- *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne*, COM 2006 177 du 26 avril 2006
- *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, COM 2007 725 du 20 novembre 2007
- *Questions fréquemment posées relatives à l'application des règles des marchés publics aux services sociaux d'intérêt général*, SEC 2007 1514 du 20 novembre 2007
- *Questions fréquemment posées relatives à la décision de la Commission du 28 novembre 2005 sur l'application de l'article 86.2 du traité CE aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, et l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public*, SEC 2007 1516 du 20 novembre 2007
- *Lettre de la Commission européenne aux Etats-membres sur les premiers rapports triennaux d'évaluation des aides d'Etat sous la forme de compensation de service public*, 9 juillet 2008

Textes des autorités françaises

- *Circulaire DGCL du 4 juillet 2008 : application par les collectivités territoriales des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.*

Publications du Collectif SSIG

- *Droits fondamentaux, protection sociale et intégration européenne : quel cadre communautaire pour les services sociaux d'intérêt général ?* Actes de la conférence du Collectif SSIG du 30 mai 2006, Paris



- *Les services sociaux et de santé d'intérêt général: droits fondamentaux versus marché intérieur?* Préface de Vladimir Spidla, commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances, Collectif SSIG, Editions Bruylant, Bruxelles, 2006
- *Les services sociaux d'intérêt général dans le marché intérieur du XXI^e siècle: la nouvelle donne du traité réformateur.* Préfaces de Jean-Louis Desjans, Joël Hasse-Ferreira et Raymond Hencks, Publication commune Comité des régions – Comité économique et social européen – Collectif SSIG, Bruxelles, janvier 2008
- *L'application du droit communautaire aux services sociaux: clarifications obtenues par le service interactif de la Commission européenne*, Collectif SSIG, mai 2008

Ces documents sont téléchargeables sur le site <http://www.ssig-fr.org>

Notes



1) Membre fondateur du Collectif SSIG, représentant auprès de l'Union européenne de l'Union sociale pour l'habitat et président de la Commission services d'intérêt général et statistiques du CEEP.

2) Voir la tentative du Collectif SSIG in «l'arrêt Bupa pour les nuls» disponible en ligne sur <http://www.ssig-fr.org>.

3) A l'exemple du contentieux qui oppose la Commission européenne aux gouvernements néerlandais et suédois sur le périmètre de définition du logement social en tant que service d'intérêt économique général.

4) Voir les réponses de la Commission européenne aux questions posées par les membres du Collectif SSIG et par des parlementaires européens quant au droit communautaire applicable aux services sociaux, note disponible en ligne sur <http://www.ssig-fr.org>.

5) Voir le rapport du Parlement européen sur le livre blanc de la Commission sur les SIG (rapport Rapkay).

6) Voir l'ajout proposé par la Présidence finlandaise de l'UE, soutenu par le Conseil et le Parlement européen en seconde lecture, au considérant justifiant l'exclusion des services sociaux de la directive sur les services dans le marché intérieur et précisant que la directive «... ne devrait pas affecter le principe de service universel tel qu'il est mis en œuvre dans les services sociaux des Etats-membres».

7) Voir le lien avec le service de la Commission européenne dans le site <http://www.ssig-fr.org>.

8) «Le service public a un caractère social; la définition des activités (...) doit donc conserver un lien direct avec les ménages socialement défavorisés.» Lettre de la Commission européenne du 14 juillet 2005 au gouvernement néerlandais, mesure d'aide n° E 2 / 2005 (Ex – NN 93 / 02) – Financement de coopératives de logement – Pays-Bas.



9) Voir l'ajout proposé par la Présidence finlandaise de l'UE, soutenu par le Conseil et le Parlement européen en seconde lecture, au considérant justifiant l'exclusion des services sociaux de la directive sur les services dans le marché intérieur et précisant que la directive «... ne devrait pas affecter le principe de service universel tel qu'il est mis en œuvre dans les services sociaux des Etats-membres».

10) Arrêt Bupa, T 283 03 du 12 février 2008.

11) « La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres ».

12) Décision de la Commission européenne du 28 novembre 2005 sur l'application de l'article 86.2 du traité CE aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG, COM (2005) 267 ; JOUE L312 du 29 novembre 2005.

13) Dérogation à l'obligation d'appel d'offres pour les services sociaux (réf. annexe) mais obligation de transparence et d'égalité de traitement par une publicité préalable à l'attribution de la mission SIEG, cf. directive sur les marchés publics de services, réf. disponible en ligne sur <http://www.ssig-fr.org>.

14) CJCE : arrêt Bupa T 289 03, disponible en ligne sur <http://www.ssig-fr.org>.

Imprimé par Imprimerie de Champagne
N° d'impression : 0.902
Dépôt légal : novembre 2008



Palmarès de la presse professionnelle 2008

QUAND NOTRE EXIGENCE DEVIENT RÉCOMPENSE



MEILLEUR ARTICLE



MEILLEUR SITE WEB

COURRIER DES MAIRES *.fr*

LE COURRIER
des maires et des élus locaux

La Caisse des Dépôts

partenaire de long terme pour
le développement des territoires

Institution financière publique, la Caisse des Dépôts est en charge de missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'Etat et les collectivités territoriales.

Ses interventions en faveur du logement et de la politique de la ville, de l'environnement, des universités et de la société de la connaissance et son accompagnement des PME, éclairés par les programmes de recherche qu'elle développe, en font également un acteur à part entière des politiques publiques européennes.

Représentation permanente à Bruxelles
Square de Meeûs, 37 – 1000 Bruxelles
Caisse des dépôts et consignations
56, rue de Lille – 75356 Paris 07 SP

Créateur de solutions durables.

