

*Les Cahiers de la Solidarité n°9*

**Libéralisation européenne des services  
et secteur associatif**

**FRANCESCA PETRELLA**

**ET**

**JULIEN HARQUEL**

sous la direction de

**DENIS STOKKINK**

*Asbl Pour la Solidarité, mai 2007*

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63 – Fax : +32.2.539.13.04

[info@pourolsolidarite.be](mailto:info@pourolsolidarite.be) - [www.pourolsolidarite.be](http://www.pourolsolidarite.be)

**ISBN : 978-2-9600689-5-5**

**Dépôt légal : D/2007/11.262/7**

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

***Pour la Solidarité*** organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen ***Pour la Solidarité***

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63 – Fax : +32.2.539.13.04

[info@pourolsolidarite.be](mailto:info@pourolsolidarite.be)

[www.pourolsolidarite.be](http://www.pourolsolidarite.be)

**Les Cahiers de la Solidarité**  
Collection dirigée par Denis Stokkink

- Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.
- Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.
- La diversité dans tous ses états*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.
- Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.
- Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.
- Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.
- Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.
- Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.
- Entrepreneuriat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.
- Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.
- Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

# Table des matières

<b>Avant propos</b>	<b>p. 9</b>
<b>Introduction générale</b>	<b>p. 11</b>
<b><u>PARTIE I</u> : Impacts de la libéralisation européenne des services sur le secteur associatif et les entreprises de l'économie sociale</b>	<b>p. 17</b>
<b>Le contexte juridique et politique européen</b>	<b>p. 19</b>
<b>I. LES DÉFINITIONS</b>	<b>p. 20</b>
<b>A. Des concepts clés</b>	<b>p. 20</b>
1. La libre circulation	p. 20
2. La libre concurrence	p. 21
3. L'intérêt général	p. 27
4. Les raisons impérieuses d'intérêt général	p. 28
<b>B. Des définitions européennes floues</b>	<b>p. 29</b>
1. Les services	p. 29
2. Les services d'intérêt général (SIG)	p. 31
3. Les services d'intérêt économique général (SIEG)	p. 33
4. Les services sociaux d'intérêt général (SSIG)	p. 36
5. Conclusion	p. 40
<b>II. LES PRISES DE POSITION DES DIFFÉRENTS ACTEURS INSTITUTIONNELS EUROPÉENS</b>	<b>p. 41</b>
<b>A. La Cour de justice des communautés européennes</b>	<b>p. 41</b>
1. La défense de la libre concurrence	p. 41
2. La distinction entre compensation et aide d'États	p. 43
3. Le strict encadrement des activités non-économiques	p. 46
<b>B. La Commission européenne</b>	<b>p. 47</b>
1. Une réflexion sur les services d'intérêt général en évolution	p. 48
2. La reconnaissance du rôle positif des entreprises de l'économie sociale pour délivrer des services d'intérêt général	p. 51
3. Le problème du cadre juridique	p. 52
<b>C. Le Conseil de l'Union européenne</b>	<b>p. 54</b>
<b>D. Le Parlement européen</b>	<b>p. 56</b>
1. Le rapport Langen (PPE-DE), adopté le 13 novembre 2001	p. 56
2. Le rapport Herzog (GUE), adopté le 14 janvier 2004	p. 58
3. Le rapport In't Veld (ALDE), adopté le 22 février 2005	p. 60
4. La directive Services, rapport Gebhart, adopté le 16 février 2006	p. 61
5. Le rapport Rapkay, adopté le 27 septembre 2006	p. 62

<i>E. Le Conseil économique et social européen (CESE)</i>	p. 64
<i>F. Le Comité des Régions</i>	p. 67
<b>L'économie sociale dans l'Union européenne</b>	<b>p. 71</b>
<b>I. LA DÉFINITION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE</b>	p. 71
<i>A. Secteur marchand / non marchand</i>	p. 73
<i>B. Secteur privé / public</i>	p. 75
<i>C. Secteur à but lucratif / non lucratif (profit / non-profit)</i>	p. 76
<i>D. Conclusion</i>	p. 78
<b>II. L'ÉCONOMIE SOCIALE EN EUROPE</b>	p. 80
<i>A. Une partie intégrante du modèle social européen</i>	p. 81
1. Au coeur des objectifs de la stratégie de Lisbonne	p. 81
2. La reconnaissance par les institutions européennes	p. 83
<i>B. Une forme de solidarité moderne</i>	p. 86
1. Entre État et marché	p. 86
2. Insérer les entreprises de l'économie sociale (EES) dans le marché unique	p. 89
<b>III. LES PRISES DE POSITIONS DES ACTEURS</b>	p. 91
<i>A. La CEP-CMAF : Conférence européenne permanente des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations</i>	p. 91
<i>B. Le CEDAG : Comité européen des Associations d'intérêt général</i>	p. 93
<i>C. La Social Platform</i>	p. 95
<i>D. Solidar</i>	p. 96
<i>E. Le CELSIG : Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général</i>	p. 97
<i>F. La CES : Confédération européen des Syndicats</i>	p. 99
<i>G. Le CEEP : Centre européen des Entreprises à Participation publique</i>	p. 101
<b>Les enjeux pour les entreprises de l'économie sociale</b>	<b>p. 105</b>
<b>I. LES RÈGLES DE LA CONCURRENCE</b>	p. 106
<i>A. La concurrence et les objectifs d'universalité et de qualité</i>	p. 106
1. Le danger de l'adjudication	p. 107
2. Le problème des critères de sélection	p. 109
3. Le danger de l'asymétrie d'information	p. 110
<i>B. Les enjeux de la directive Services</i>	p. 111
1. Dans quelle mesure la libre concurrence pourrait-elle conduire à un risque de <i>dumping</i> social ?	p. 112
2. Une nouvelle forme d'harmonisation	p. 115

<i>C. Comment faire face à la pression des prix ?</i>	p. 116
1. Renforcer le pouvoir d'expertise des pouvoirs publics	p. 116
2. Écrire des clauses sociales dans les contrats	p. 116
<b>II. LE PROBLÈME DU FINANCEMENT</b>	p. 118
<i>A. Au niveau européen</i>	p. 118
1. La modification des fonds structurels	p. 118
2. La sympathie pour les EES ne se traduit pas concrètement	p. 121
<i>B. Au niveau local</i>	p. 122
1. Un financement encadré	p. 122
2. Trouver de nouvelles pistes de solution	p. 124

**Bibliographie** **p. 131**

**PARTIE II : Libéralisation des services et régulation des services à la personne : contours et enjeux pour l'économie sociale**

**p. 169**

**Introduction**

**p. 141**

**Services sociaux d'intérêt général, services à la personne, services de proximité : une clarification indispensable**

**p. 143**

**I. LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

p. 145

**II. LE CARACTÈRE NON LUCRATIF**

p. 146

**III. LA NOTION DE SERVICE**

p. 148

**Quelle place pour l'économie sociale dans la structuration d'un « quasi-marché » des services ?**

**p. 155**

**I. POURQUOI S'INTÉRESSER À L'ÉCONOMIE SOCIALE LORS DES DÉBATS SUR LA LIBÉRALISATION DES SERVICES ?**

p. 156

**II. QUEL RÔLE POUR L'ÉCONOMIE SOCIALE : PARTENAIRE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES OU PRESTATAIRE DE SERVICES ?**

p. 159

**III. QUELLE PARTICIPATION À LA CONCEPTION ET LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ?**

p. 163

**IV. QUELLE INTÉGRATION DANS LE FINANCEMENT ?**

p. 164

**V. QUELLE RÉGULATION DE LA QUALITÉ ?**

p. 166

**Conclusion**

**p. 169**

**Bibliographie**

**p. 173**

**Présentation des auteurs**

**p. 177**



# *Avant-propos*

## *La libéralisation européenne des services et les associations : un enjeu pour le futur*

**Ariane Fontenelle et Denis Stokkink<sup>2</sup>**

La libéralisation des services, telle que souhaitée par l'Union européenne, constitue un enjeu crucial pour l'avenir du monde des associations. Tant le cadre que le contexte dans lesquels elles œuvrent vont être largement modifiés. Ce sera notamment le cas pour le cadre des relations que les associations ont avec les pouvoirs publics nationaux. Il va connaître de plus en plus d'interférences avec les nouvelles réglementations européennes. Cependant, à ce stade, beaucoup de questions restent encore sans réponses. Quelles associations, quels secteurs seront les plus touchés par cette libéralisation des services et de quelle manière ? Autant d'inconnues à prendre en considération.

Ce qui est certain, c'est que les responsables d'associations doivent être vigilants et doivent essayer d'obtenir le maximum d'informations pour pouvoir anticiper et prendre les décisions qui s'imposent ou réfléchir à une nouvelle stratégie d'actions. Il faut se préparer à toutes sortes de modifications dans la gestion de l'association et à l'émergence d'un fait nouveau : la concurrence. Car la libéralisation européenne des services va engendrer l'ouverture de secteurs, qui étaient jusqu'à présent en-dehors du champ de la concurrence, à de

---

<sup>2</sup> Think tank européen *Pour la Solidarité*

nouveaux acteurs. Acteurs qui pourraient bien avoir une toute autre vision de leur rôle sociétal et mettre en péril les acquis sociaux dans certains domaines. Hormis les secteurs exclus définitivement du champ de la directive, tous les autres secteurs dans lesquels les associations œuvrent risquent fortement de voir de grands changements intervenir dans leur gestion quotidienne et dans la manière dont ils appréhendent leur action dans la société, au bénéfice du plus grand nombre, dans une optique de défense de l'intérêt général. La libéralisation européenne des services risque donc d'entraîner l'apparition de nouveaux acteurs dans la sphère d'influence des associations, mais aussi de remettre en cause les relations publiques/privées telles que conçues et définies jusqu'à présent.

Au travers de ce cahier, notre objectif est d'apporter notre modeste contribution au débat sur l'impact de la libéralisation européenne des services sur les services sociaux d'intérêt général et les associations. Apporter également une information sur les différents éléments que recouvre la directive Services et apporter les éclaircissements nécessaires à l'état de la question telle qu'elle se présente aujourd'hui après maints débats et maintes allégations, depuis la prise en compte du potentiel destructeur de la première version de la directive, dite « Bolkestein ».

Ce cahier doit également nous permettre de faire un état des lieux des positions des différents acteurs impliqués dans la préparation de la directive, aux différents stades et de mettre en évidence les problèmes et les questions posés par celle-ci ainsi que les enjeux concrets pour les acteurs associatifs.

Nous espérons ainsi pouvoir - par cette contribution au débat à mettre en relation avec de nombreuses autres - permettre aux acteurs, aux responsables associatifs d'acquérir une information utile et d'anticiper ainsi les grandes décisions à prendre et les actions à mener pour permettre de minimiser le plus possible l'impact de cette libéralisation européenne des services. Notre souhait est donc de faire participer le plus possible d'acteurs associatifs aux débats sur le sujet et à la mise en place d'actions de « lobbying » pour défendre les services sociaux d'intérêt général.

## *Introduction générale*

Le principe de la concurrence libre et non faussée a toujours été au cœur de la construction européenne dans la réalisation d'un véritable marché intérieur. Ainsi, la libéralisation du marché des produits manufacturés a été une des grandes réalisations des années 1990, la libéralisation du marché des services constituant une étape supérieure. Le secteur des services représentant plus de 75% des emplois dans l'Union européenne et 66% de son PIB, la Commission se devait de « s'attaquer » à cette part majoritaire du marché intérieur pour en faciliter le développement. Ainsi, le 13 janvier 2004, elle a proposé une directive visant à créer un marché intérieur pour les services : la directive « Services » (également surnommée « directive Bolkestein », du nom de l'ancien commissaire chargé du marché intérieur).

Or cette directive s'inscrit dans une tendance plus générale, au niveau mondial, à la libéralisation de tous les services. En effet, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a mis au point un accord, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) signé en 1994. Celui-ci vise progressivement la libéralisation de tous les services, y compris les services publics (sauf la justice et la défense, mais qui n'exclut donc pas l'éducation, la santé, l'eau, le transport, le tourisme, entre autres). Des négociations multilatérales entre les États membres ont été menées dans le cadre du Programme de Doha mais elles peinent à avancer et l'accord est en perpétuelle renégociation. Cet accord, tout comme la directive Services, a suscité de vives et nombreuses réactions à travers le monde. Le mouvement altermondialiste s'est massivement mobilisé, ainsi que les représentants de villes, de collectivités, de communes à

travers toute l'Europe qui se sont, par exemple, regroupés en une « Convention européenne des collectivités locales pour la promotion des services publics », se déclarant « hors AGCS ». L'UNESCO (*United nations educational, scientific and cultural organization*) mais également le Parlement européen et d'autres avec eux se sont mobilisés pour que la culture ne soit pas un des champs d'application de l'AGCS. Or en principe l'OMC ne peut souffrir d'aucune restriction ou discrimination en matière d'échanges commerciaux. Un consensus a pourtant été trouvé pour préserver le champ de la culture au nom de l' « exception culturelle ».

De la même façon, un certain nombre de pouvoirs publics à tous les niveaux et d'organisations et de mouvements transnationaux œuvrent aujourd'hui à la défense de l'éducation. Les débats (et les combats) sur la libéralisation des services se font donc essentiellement à une échelle sectorielle. Au niveau européen, c'est la directive sur les services dans le marché intérieur (ou directive Services) qui est un des points les plus controversés de la législation communautaire ces dernières années. Doit-elle s'appliquer à tous les services sans exception ? Qu'en est-il des services fournis dans un autre but que la lucrativité ? Doivent-ils répondre aux exigences de concurrence libre et non faussée ? Peuvent-ils être libéralisés ?

La directive Services a connu dernièrement un certain revers en ce qui concerne la libéralisation des services d'intérêt général. En effet, le Conseil a adopté une position commune le 24 juillet 2006, qui reprenait l'essentiel des amendements adoptés par le Parlement le 16 février de la même année et notamment un amendement qui excluait les services d'intérêt général du champ d'application de la directive et laissait aux États membres le soin de décider quels services seraient concernés. Dans sa position commune du 24 juillet 2006, le Conseil reprenait cet amendement mais ne l'appliquait qu'aux services d'intérêt général non-économiques.

Or aujourd'hui, deux débats sont encore très vifs si l'on se place du point de vue de l'économie sociale. Un premier débat porte encore sur le champ d'application de la directive Services pour savoir si les

entreprises de l'économie sociale vont être concernées ou pas par la libéralisation. La délimitation de ce qu'est un service social d'intérêt général, un service d'intérêt général non-économique et un service d'intérêt économique général n'est pas claire et les entreprises de l'économie sociale peuvent légitimement s'inquiéter du devenir du texte de la directive Services et de ses implications. Si l'exclusion des services sociaux et de santé du champ d'application de la directive semble acquise, le périmètre d'exclusion des services sociaux n'est pas véritablement défini.

Ce manque de précision sur le champ d'application de la directive est confirmé par le vote en seconde lecture au Parlement européen qui s'est tenu le mercredi 15 novembre 2006, les députés européens ayant entériné la position commune trouvée par le Conseil, en ne revenant que sur trois amendements techniques ne modifiant en rien le fond de la directive.

Par ailleurs, le second débat au cœur des considérations de l'économie sociale européenne réside dans la nécessité de légiférer sur les services d'intérêt général (SIG) afin de protéger par un texte communautaire leur avenir, de leur apporter une sécurité juridique nécessaire. En effet, face aux multiples débats sur ce sujet, la Commission a réagi en réalisant une communication datant du 26 avril 2006 sur les services sociaux d'intérêt général afin de clarifier leur définition. Or ce texte n'a aucune valeur juridique en tant que tel et il convient de légiférer davantage sur les questions de services d'intérêt général, services économiques d'intérêt général, etc. C'est dans ce sens que le Parlement européen a adopté le 27 septembre 2006 une résolution sur le Livre blanc de la Commission européenne sur les services d'intérêt général, demandant de façon explicite à la Commission européenne de clarifier la distinction entre services d'intérêt général et services d'intérêt économique général et de proposer des réglementations sectorielles sur ces services afin de leur apporter une sécurité juridique. On ne peut cependant que regretter que le Parlement appuie la position commune sur la directive Services adoptée par le Conseil des ministres de

l'UE le 24 juillet 2006. En effet, la commission parlementaire « Marché Intérieur et Protection des Consommateurs » (IMCO) a adopté le texte en seconde lecture le 23 octobre 2006, puis le Parlement lui-même en session plénière le 15 novembre 2006, sous couvert d'une clarification future sur les SIG par la Commission européenne (à laquelle elle s'est certes engagée mais sans date fixée).

Or les amendements à la position commune du Conseil proposés par plusieurs députés en septembre 2006 allaient dans le sens d'une clarification des SIG et d'une plus grande exclusion des SIG du champ d'application de la directive. Une bataille semble donc avoir été perdue dans ce domaine. Mais il reste crucial pour les entreprises de l'économie sociale de travailler afin d'influencer les services de la Commission européenne pour déterminer véritablement les champs d'application de la directive. Avant que la directive n'entre en vigueur (2010) et dans le cadre du processus de transposition de la directive dans le droit national, les entreprises de l'économie sociale doivent également rester vigilantes et tenter d'influencer les États membres de l'Union pour qu'ils clarifient davantage au niveau national leur position sur les services sociaux d'intérêt général.

Dans ce contexte, il est nécessaire de réaliser un travail de clarification des tenants et des aboutissants du débat qui a occupé et occupe encore la scène communautaire, à savoir celui sur la libéralisation des services, pour en saisir toute la portée et les conséquences sur le secteur associatif et plus largement l'économie sociale en Europe. C'est notre propos dans le cadre de cet ouvrage. Ainsi, une première partie apportera des éléments de compréhension et d'analyse de la législation communautaire en vigueur et en préparation concernant la libéralisation des services et les services d'intérêt général. En effet, les principes de libre concurrence et de libre circulation viennent mettre à mal la défense des services d'intérêt général, pourtant soutenus dans les traités. Cette contradiction entre deux principes fondamentaux de la construction européenne

incite les différentes institutions à agir, en prenant des décisions parfois ambiguës ou contradictoires, mais qui vont dans la direction d'une meilleure prise en compte des SIG. Il sera donc fait état de la législation à l'automne 2006 et des prises de position des différentes Institutions européennes en matière de services au niveau européen.

Par ailleurs, les entreprises de l'économie sociale sont reconnues dans le cadre de la Direction générale entreprise mais leurs caractéristiques, leurs principes et leurs valeurs sont peu représentés dans la législation européenne. Cette étude a donc également pour objectif de faire le point sur le secteur associatif et l'économie sociale dans le cadre plus global des affaires européennes, notamment sur son inscription dans les objectifs de cohésion sociale, d'innovation, de compétitivité qui sont ceux de l'Union et en s'attardant notamment sur les prises de position des acteurs socio-économiques représentants de l'économie sociale au niveau européen face aux règles du marché intérieur et la législation qui les concerne directement.

Une troisième partie fera le point sur l'impact des actes législatifs existants et ceux en cours d'examen sur les entreprises de l'économie sociale. En effet, les entreprises de l'économie sociale représentent assurément des solutions modernes et innovantes de prise en charge des services d'intérêt général et l'impact de la législation communautaire sera donc étudié sous trois angles : sous l'angle de la directive services elle-même, sous l'angle des problèmes posés par le principe de la concurrence et sous l'angle des financements possibles à obtenir par les entreprises de l'économie sociale.

Enfin, les services d'intérêt général, les services sociaux d'intérêt général, les services économiques d'intérêt général, etc. recoupent des réalités concrètes pour le monde associatif et autres entreprises de l'économie sociale, en particulier dans le domaine des services à la personne. En effet, ceux-ci garantissent en partie la cohésion sociale sur les territoires, en assurant une meilleure qualité de vie aux personnes recevant le service que ce soit dans le cadre des services à la famille, des

services de santé aux personnes vulnérables, des services associés au logement, etc. C'est pourquoi, un éclairage sur l'impact concret de la libéralisation des services au niveau européen sur les services à la personne dans le champ de l'économie sociale nous a semblé important. Il fera l'objet d'une seconde étude qui vient compléter de façon originale la première partie de cet ouvrage, étude réalisée par Madame Francesca Petrella, membre du Laboratoire d'Économie et de sociologie du travail (LEST), Maître de conférence en sciences économiques à l'Université de la Méditerranée, et co-pilotant le Master RH « Économie sociale : management des projets et des compétences ».

*Impacts de la libéralisation européenne  
des services sur le secteur associatif  
et les entreprises de l'économie sociale*

---

**Julien Harquel**<sup>†</sup>

sous la direction de  
**Denis Stokkink**<sup>†</sup>

---

<sup>†</sup> Think tank européen *Pour la Solidarité*



## *Le contexte juridique et politique européen*

Le secteur associatif fait partie de l'économie sociale. Cette dernière, que l'on nomme aussi parfois économie sociale et solidaire, participe au développement économique et social dans la plupart des pays de l'Union. Les entreprises de l'économie sociale (associations, coopératives, mutuelles, fondations...) emploient en Europe près de 9 millions de personnes et comptent entre 78 et 150 millions de membres selon les sources<sup>1</sup>. Pourtant elle est encore très peu reconnue et jouit d'un faible statut au niveau européen. Or l'économie sociale participe à une part importante des richesses produites et est indispensable au bon fonctionnement et à la cohésion sociale.

Il n'en reste pas moins que les définitions existantes, concernant les secteurs marchands et non marchands, économiques et non-économiques, ainsi que la distinction entre les activités commerciales classiques et celles qui ont pour but de produire des services d'intérêt général (SIG), ne sont pas très précises. Il existe une certaine incertitude quant à la définition même des activités économiques des entreprises de l'économie sociale et des règles qui y sont applicables. La Cour de justice et la Commission européenne se sont efforcées de réduire cette incertitude par plusieurs jugements et communications successifs. Toutefois, les précisions apportées ne s'avèrent pas suffisantes pour garantir une totale sécurité juridique aux organisations produisant des services d'intérêt général et

---

<sup>1</sup> Chiffres donnés par la Commission européenne sur le site Europa [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmaf\\_agenda/social-cmaf\\_agenda.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmaf_agenda/social-cmaf_agenda.htm)

nombreuses sont les associations et entreprises de l'économie sociale (EES) qui craignent de voir leurs statuts remis en cause par l'évolution du droit européen. Cette première partie a pour vocation d'expliciter les règles en vigueur à l'heure actuelle dans l'Union européenne.

## **I. LES DÉFINITIONS**

### *A. Des concepts clés*

#### **1. La libre circulation**

Par libre circulation, on entend qu'un État ne peut restreindre l'accès ou la sortie de son territoire. Cela vise à ce que l'Union européenne tout entière forme un territoire uniforme sans frontières intérieures.

Le traité de Rome (traité instituant la Communauté européenne ou TCE) de 1957 vise à assurer la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. C'est sur ce principe que l'ensemble de la communauté économique européenne s'est créée. On a d'abord assuré la libre circulation des marchandises dans un grand marché unique. Pour ce faire, la Commission a émis des milliers de directives afin de rapprocher les différentes législations et éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires, aidée en cela par la jurisprudence de la Cour de justice<sup>2</sup>.

Le traité de Rome est très clair sur le sujet de la libre circulation des marchandises qui est définie comme la première des politiques européennes, à l'article 23, dans la troisième partie du traité instituant la Communauté européenne consacrée aux politiques européennes. C'est l'un des fondements de la Communauté européenne qui se base sur une union douanière.

---

<sup>2</sup> Notamment dans l'arrêt *Cassis de Dijon*, en 1977, la Cour de justice affirme le principe de la reconnaissance automatique des produits entre pays européens pour faciliter la libre circulation des marchandises.

*« La Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers. »<sup>3</sup>*

Le titre III de cette même 3<sup>e</sup> partie est consacré à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. C'est le chapitre 3 qui traite des services. L'article 49 explique ainsi :

*« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation. »<sup>4</sup>*

## **2. La libre concurrence**

Le principe de concurrence libre et non faussée vise à assurer une compétition équitable et efficace entre les différents acteurs économiques en Europe. Selon ce principe, la concurrence ne doit pas être contrée par un protectionnisme, ouvert ou déguisé, des États membres. Ce principe est énoncé à l'article 81 du traité :

*« Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun. »<sup>5</sup>*

À l'origine, la libre concurrence devait être un corolaire de l'unification du marché intérieur. Le marché serait réalisé lorsque la concurrence serait libre et non faussée entre les acteurs

---

<sup>3</sup> Article 23 TCE.

<sup>4</sup> Article 49 TCE.

<sup>5</sup> Article 81, alinéa 1 TCE.

économiques des différents pays. Autrement dit, lorsque toutes les barrières tarifaires et surtout les barrières non tarifaires telles que les législations nationales n'affecteront plus le commerce entre États européens.

Peu à peu, alors que l'on allait de plus en plus loin dans la réalisation du marché unique, la Commission a étendu le principe de libre concurrence jusqu'à en faire l'un de ses objectifs fondamentaux. Ce qui n'était prévu au départ que comme un outil pour aider à l'unification économique et devenu au fil des années une fin en soit.

C'est ainsi que le principe de libre concurrence a conduit la Commission à demander aux États de démanteler leurs monopoles nationaux dans un certain nombre de services publics, en particulier les services en réseaux (la distribution d'énergie, les télécommunications, l'énergie, les transports, la poste, ...) afin de favoriser le libre jeu de la concurrence.

La Commission appliquait ainsi de manière stricte des principes inscrits dans le traité de Rome : l'interdiction des situations de position dominante et la stricte limitation des aides d'État.

#### a) L'interdiction des ententes et monopoles abusifs

L'article 82 affirme ainsi :

*« Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci »<sup>6</sup>.*

De nombreuses entreprises ont utilisé cet article pour dénoncer les monopoles nationaux qui pouvaient exister ou existent encore pour la fourniture de certains services. Un problème se pose entre la logique d'intérêt général et la logique de libre

---

<sup>6</sup> Article 82 TCE, alinéa 1.

concurrence. La Cour de justice a pu justifier l'existence de certains monopoles lorsqu'elle a jugé qu'ils étaient indispensables pour la bonne réalisation d'un service (par exemple dans le cas des services de santé) et en a interdit d'autres (par exemple les services de transport aérien ou les télécommunications).

Il faut toutefois noter que l'article 82 n'est applicable qu'à la condition qu'il y ait une affectation du commerce entre États membres. Cependant, la Cour de justice a interprété cette condition en affirmant qu'une affectation potentielle du commerce entre États membres était suffisante pour invoquer l'article 82. Cela pose un problème dans le cadre de la délégation de services d'intérêt général, par les États, à des entreprises locales. En effet, il peut arriver que le principe de subsidiarité et celui de la bonne organisation des SIG ne correspondent pas aux impératifs de libre concurrence et qu'il y ait une incompatibilité entre les règles juridiques qui pourraient s'appliquer selon que l'on interprète les traités d'une manière ou d'une autre.

Afin de préciser la situation juridique pour les monopoles au niveau local, la Cour a rendu plusieurs arrêts qui précisent les règles en vigueur pour les collectivités locales et régionales<sup>7</sup>. La Cour explique dans ces différents arrêts qu'une administration peut gérer un SIG soit directement, soit en procédant à la délégation du pouvoir public pour la réalisation du SIG, soit en réalisant un partenariat public privé (PPP). Dans le cas où l'administration locale gère directement le SIG, les règles européennes n'entrent pas en jeu. En revanche, si l'administration délègue la réalisation à une entreprise privée ou à un PPP, alors elle doit obligatoirement avoir recours à un appel d'offre de passation de marché public selon des règles claires et des principes objectifs qui respectent les procédures de passation de marché public<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Il s'agit des arrêts Teckal, Affaire C-107/98, Stadt Halle, Affaire C-26/03 et Coname, Affaire C-231/03.

<sup>8</sup> Pour en savoir plus, consulter Eric Van Den Abeele, *Les services d'intérêt*

## b) La stricte limitation des aides d'État

Afin de ne pas fausser la libre concurrence entre les différents agents économiques, le traité instituant la Communauté européenne encadre strictement les aides d'États. Les règles sont énoncées au titre VI, chapitre 1, section 2 du traité (article 87 à 89). On y dit notamment que :

*« Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'États sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »<sup>9</sup>*

Les aides d'État sont néanmoins autorisées lorsqu'elles visent au développement économique de régions pauvres ou certains secteurs d'activités en difficulté, lorsqu'elles n'altèrent pas les conditions d'échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun<sup>10</sup>.

Il y a donc une marge d'interprétation laissée à la Commission et à la Cour de justice, puisqu'il faut déterminer au cas par cas si une aide d'État sert ou non l'intérêt général. Si le rapport de force entre défenseurs de la libre concurrence et défenseurs des services d'intérêt général venait à évoluer, il se pourrait que l'on vienne à considérer certaines aides comme illégales. Un État ne pourrait alors plus soutenir les associations à but non lucratif car elles seraient un frein à la libre concurrence.

Cependant, toutes les subventions versées par l'État ne sont pas nécessairement des aides d'État. Une collectivité territoriale peut en effet verser des compensations financières à une

---

*général, état du débat en Europe*, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques CRISP, *Courrier Hebdomadaire* n° 1901-1902, Bruxelles 2005, p 22 à 24.

<sup>9</sup> Article 87 TCE, alinéa 1.

<sup>10</sup> Article 87 TCE, alinéa 3, points a,b,c,d.

entreprise qui doit effectuer des obligations de service public<sup>11</sup>. Il lui faut pour cela respecter quatre critères, sur lesquels nous reviendrons plus loin, à savoir : la prestation d'un service public dans les faits, la transparence des critères sur lesquels la compensation est définie, la stricte limitation de la compensation aux coûts engendrés par la prestation de service public et enfin, le prix de la prestation doit correspondre à celui d'une entreprise moyenne bien gérée et bien équipée.

On peut constater que les critères énoncés par la Cour sont de portée assez générale et difficiles à évaluer. Pour l'ensemble des entreprises qui fournissent des SIG, y compris les entreprises de l'économie sociale, il y a donc une certaine forme d'incertitude quant à la qualification des subventions qu'elles perçoivent. En effet, si les subventions perçues respectent les quatre critères énumérés par la Cour de justice, alors il s'agit d'une compensation justifiée et, dans ce cas, licite par rapport au droit européen. Dans le cas où la subvention ne respecterait pas un ou plusieurs de ces critères, elle est alors qualifiée d'aide d'État. Il faut alors la justifier selon les règles dérogatoires du traité, ce qui est plus difficile, mais pas impossible.

### c) Les règles dérogatoires

Le traité et la jurisprudence rendue par la Cour de justice européenne ont fait de la libre circulation et de la libre concurrence des règles fondamentales à respecter. Toutefois ces règles sont contrebalancées par l'existence d'un intérêt général supérieur qui peut donner lieu à des exceptions et des cas où la libre concurrence ne devrait pas s'appliquer.

Tout d'abord l'on peut citer l'article 45, chapitre 2 du traité : *« Sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre [droit d'établissement], en ce qui concerne l'État membre intéressé, les activités participant dans cet État, même*

---

<sup>11</sup> La Cour de justice l'a affirmé dans l'arrêt Altmark, affaire C-280/00.

à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique »<sup>12</sup>. Les organisations qui exercent de telles activités bénéficient donc clairement de règles dérogatoires.

Ensuite, il faut bien préciser que l'article 87 du traité, précédemment cité, s'applique uniquement lorsque « *les échanges entre États membres sont affectés* ». Selon que l'on interprète cet article de façon rigoureuse (la Cour de justice) ou plus extensive (la Commission)<sup>13</sup>, il peut exister la possibilité d'exonérer totalement ou partiellement les services locaux des règles communautaires de la concurrence.

De plus, le traité prévoit expressément que dans certains cas des entreprises soient exemptées totalement ou en partie des règles de concurrence :

*« Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. »*<sup>14</sup>

Ainsi la jurisprudence de la Cour de justice a plusieurs fois affirmé que lorsque l'intérêt général nécessitait de contrevenir aux règles de concurrence, les aides d'État et les réglementations en vigueur pouvaient être admises et acceptées, mêmes si elles constituaient une entrave.<sup>15</sup> En

<sup>12</sup> Article 45 TCE, alinéa 1.

<sup>13</sup> Dans sa communication du 28 novembre 2005 (Jo L 312, 29), la Commission affirme que les compensations de moins de 30 millions d'euros versées à des opérateurs réalisant un chiffre de moins de 100 millions d'euros ne constituaient pas des entraves au commerce entre États membres. La Commission ajoute également que les services purement sociaux, tels que les hôpitaux et les logements sociaux, ne peuvent affecter le commerce entre États membres.

<sup>14</sup> Article 86 TCE alinéa 2.

<sup>15</sup> Par exemple, dans son jugement du 17 juin 1997 concernant l'affaire C-70/95

résumé, sont soumises aux règles de la concurrence toutes les entreprises et organisations européennes, sauf celles qui :

- participent à l'exercice de la fonction publique ;
- n'affectent pas les échanges entre États membres ;
- rendent des services d'intérêt général.

Toute la difficulté consiste à déterminer précisément quelles organisations entrent de plein droit dans l'une de ces trois catégories et peuvent alors être exemptées du droit de la concurrence.

### **3. L'intérêt général**

Il n'existe pas de définition complète de ce qu'est l'intérêt général. Le traité l'invoque comme une raison supérieure qui vient parfois s'opposer aux logiques économiques. Cet intérêt général doit être défini par les États membres, en application du principe de subsidiarité, et reste donc une notion assez floue au niveau européen. D'autant plus qu'il est invoqué parfois abusivement par les États membres qui cherchent ainsi à masquer des interventions économiques. Il appartient alors à la Cour de justice de juger de la pertinence des arguments des États.

Dans l'esprit des traités, c'est l'État et le domaine public qui doit prendre en charge l'intérêt général. Toutefois l'État n'a qu'un rôle supplétif par rapport au marché et n'intervient que lorsque ce dernier s'avère inefficace pour régler un problème. C'est une vision assez libérale du rôle de l'État et de l'intérêt général.

---

qui opposait des entreprises privées gérant des maisons de retraite à la région Lombardie, la Cour de justice européenne a affirmé qu'une réglementation nationale pouvait contraindre les opérateurs à ne poursuivre aucun but lucratif pour gérer des maisons de retraite et pouvoir ainsi bénéficier des aides d'État donnant droit au remboursement de coûts liés à la prestation de services d'assistance sociale à caractère sanitaire. La Cour précise que cette réglementation est compatible avec le traité dans la mesure où elle ne concerne qu'un territoire donné.

#### 4. Les raisons impérieuses d'intérêt général

La Cour de justice a admis qu'il pouvait exister des raisons légitimes pour restreindre la libre circulation et la libre concurrence. Toutefois l'intérêt général n'étant pas un concept suffisamment précis pour être invoqué tel quel dans les jugements, la Cour a entrepris de répertorier les raisons impérieuses d'intérêt général afin d'être plus précise et explicite. Certaines de ces raisons sont énumérées dans le traité instituant la Communauté européenne :

*« Les dispositions des articles 28 et 29 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions [...] justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale ».*<sup>16</sup>

Les autres raisons sont dégagées au fur et à mesure des besoins de la jurisprudence. Lorsqu'une situation le requiert et que la Cour constate qu'une entrave à la libre circulation existe, elle peut invoquer une nouvelle raison impérieuse d'intérêt général<sup>17</sup> et augmenter ainsi la liste. Cette liste n'est donc pas définitive et continue à évoluer avec les besoins de la société.

La Cour de justice n'est pas la seule à s'intéresser aux raisons impérieuses d'intérêt général. Les députés européens ont également cherché à reprendre la liste de la Cour et à l'étoffer. Ils ont ainsi intégré la liste suivante à la directive Services lors du vote d'un amendement le 16 février 2006 : « La « **Raison impérieuse d'intérêt général** » couvre entre autres les

---

<sup>16</sup> Article 30 TCE.

<sup>17</sup> Par exemple, dans l'arrêt *Schmidtburger*, la Cour a admis que lorsqu'un État autorisait une manifestation à bloquer une autoroute, cela constituait une entrave à la libre circulation. Toutefois, la Cour a justifié cette autorisation par la défense du droit de se regrouper et de manifester, ce qui constitue une raison impérieuse d'intérêt général.

*justifications suivantes : la protection de l'ordre public, de la sécurité publique, de la sûreté publique et de la santé publique, en préservant l'équilibre financier du système de sécurité sociale, notamment en maintenant des soins médicaux équilibrés pour tous, la protection des consommateurs, des destinataires de services, des travailleurs, l'équité des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement, notamment l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique ou les objectifs de politique sociale ou culturelle. »<sup>18</sup>*

## **B. Des définitions européennes floues**

### **1. Les services**

Les services couvrent 70% de l'activité économique européenne, aussi sont-ils considérés avec beaucoup d'intérêt. Dans le traité instituant la Communauté européenne, on trouve la définition suivante, à l'article 50 :

*« Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes. Les services comprennent notamment :*

- a) des activités de caractère industriel*
- b) des activités de caractère commercial*
- c) des activités artisanales*
- d) les activités des professions libérales*

*Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants »<sup>19</sup>.*

---

<sup>18</sup> Directive Services, amendement 308, article 4, point 7 bis.

Cette définition est complétée à l'article 53 par des préoccupations de libéralisation et de dérégulation. Ces dispositions, qui existent depuis 1957, soulignent à quel point les pères fondateurs de la Communauté européenne ont souhaité un marché ouvert des services :

*« Les États membres se déclarent disposés à procéder à la libéralisation des services au-delà de la mesure qui est obligatoire en vertu des directives arrêtées en application de l'article 52 paragraphe 1, si leur situation économique générale et la situation du secteur intéressé le leur permettent »<sup>20</sup>.*

Pour actualiser cette définition, la Commission européenne avait proposé à l'article 4 de la directive Services une nouvelle définition plus complète :

*« « **Service** » : toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité consistant à fournir une prestation qui fait l'objet d'une contrepartie économique ».*

Cette définition a été amendée au Parlement européen pour devenir :

*« « **Service** » : toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité, **fournie ordinairement contre rémunération, laquelle constitue la contrepartie économique de la prestation en cause et est habituellement définie entre le prestataire et le destinataire du service.** »*

La question de la contrepartie économique est au cœur même d'une controverse sur la définition des services. En effet, peut-on considérer qu'un service qui est financé par une contrepartie économique indirecte (par le biais de l'impôt, par exemple) est un service économique ? La Cour de justice européenne a tendance à répondre par l'affirmative. Par exemple, dans le cas d'un service rendu par un hôpital public au Danemark, la Cour a estimé que l'on pouvait considérer les services rendus par l'hôpital comme des services de nature économique parce qu'ils

---

<sup>19</sup> Article 50 traité instituant la Communauté européenne.

<sup>20</sup> Article 53 TCE.

auraient pu tout aussi bien être réalisés dans une clinique privée contre rétribution.<sup>21</sup>

Or c'est un problème fondamental à régler. Si les services sans contrepartie économique ne sont pas concernés par les règles du traité, il importe de savoir précisément les critères qui permettent de décider si un service est de nature économique ou non-économique. En effet, si l'on considère que seuls les services non-économiques participent à l'intérêt général, on restreint grandement la possibilité de retrancher certains services du champ de la concurrence, même s'ils jouent un rôle social indéniable.

## 2. Les services d'intérêt général (SIG)

*« L'expression «services d'intérêt général» ne se trouve pas dans le traité lui-même. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression «service d'intérêt économique général» qui est, elle, utilisée dans le traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. »<sup>22</sup>*

Les SIG peuvent être gérés par des établissements publics ou privés. Il importe uniquement que les opérateurs du service ne cherchent pas à réaliser des profits mais à effectuer des tâches nécessaires à la collectivité. Ils peuvent cependant demander des contreparties économiques pour la réalisation des services.

Généralement, on distingue au sein des SIG les services d'intérêt général économique (SIEG) des services d'intérêt général à vocation non-économique (SIG). À propos de cette dernière catégorie, Éric Van Den Abeele explique, dans un

---

<sup>21</sup> Jugement du 10 mai 2001 de la Cour de justice des Communauté européenne (CJCE) sur l'affaire C203/99 opposant Henning Veedefald et Aarhus Amtskommune.

<sup>22</sup> Livre vert de la Commission, du 21 mai 2003, sur les services d'intérêt général [COM(2003) 270 final - Journal officiel C 76 du 25.03.2004].

article de la *Revue Belge de Sciences Politiques*, qu'il faut faire la distinction entre deux types de SIG<sup>23</sup> :

- « *Les activités participant à l'exercice de l'autorité publique au titre de l'article 45 TCE<sup>24</sup>. Sont concernées les administrations publiques et toute activité qui touche à la puissance publique. Toutefois, la Cour de Justice a strictement délimité les contours de l'exception dans l'arrêt « Commission contre Espagne » du 20 octobre 1998<sup>25</sup>, rappelant que l'article 45 paragraphe 1<sup>er</sup> doit recevoir une interprétation qui limite sa portée « à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que ce texte permet aux États membres de protéger ».*
- *Les services d'intérêt général non-économique (SIGNE). Les SIGNE, qui comprennent les systèmes d'éducation obligatoire, les régimes de sécurité sociale, les pensions du premier pilier, etc. sont explicitement exclus du champ d'application des règles du traité au motif de leur caractère non-économique. »*

À l'heure actuelle la Commission ne se prononce pas véritablement pour aller plus loin dans la définition des SIG et des SIEG. Elle a présenté un livre vert et un livre blanc sur le sujet, mais ne songe pas à proposer de directive-cadre pour harmoniser les SIG au niveau européen.

Cependant, la Convention européenne, eu égard à l'importance des SIG dans le modèle européen, a inscrit dans un article du traité instituant une Constitution pour l'Europe la nécessité de recourir à la loi européenne pour mieux encadrer les SIG :

---

<sup>23</sup> Éric Van Den Abeele, *Les services d'intérêt général, État du débat en Europe*, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique CRISP, Courrier Hebdomadaire n° 1901-1902, Bruxelles 2005, p.8.

<sup>24</sup> Pour mémoire : Cet article affirme « *Sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre [droit d'établissement], en ce qui concerne l'État membre intéressé, les activités participant dans cet État, même à occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ».*

<sup>25</sup> C-114/97, Commission / Espagne, Rec. P. I-6717, conclusions S. Alber.

*« Sans préjudice des articles III-55, II-56, et eu égard à la place qu'occupent les Services d'Intérêt Général en tant que services auxquels tous accordent une importance (...) territoriale, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites du champs d'application de la Constitution, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne définit ces principes et ces conditions. »<sup>26</sup>*

Il semblerait donc que l'évolution du droit européen sur les SIG soit en partie liée au sort de la Constitution européenne. Toutefois, si la Constitution venait à être définitivement abandonnée il pourrait toujours exister une possibilité que la Commission prenne l'initiative dans le domaine des SIG pour proposer une directive ou des directives sectorielles, ou que le Conseil ou le Parlement européen lui demandent de le faire (comme l'ont fait les députés européens en septembre 2006 lors de l'adoption du rapport Rapkay).

### **3. Les services d'intérêt économique général (SIEG)**

La notion de SIEG peut surprendre au premier abord. En effet les citoyens européens ont davantage l'habitude de se référer à leurs services publics nationaux et ne comprennent pas la référence aux services économiques.

Pourtant le choix de parler de services d'intérêt économique général se justifie pour deux raisons principales<sup>27</sup> :

- Les définitions par les États membres des services publics recouvrent des réalités nationales très différentes qui ne sont pas toujours compatibles entre elles.
- Il y a une confusion entre la mission de service public qui

---

<sup>26</sup> Article III-122 du traité instituant une Constitution pour l'Europe. Cet article reprend l'essentiel de l'article 16 TCE.

<sup>27</sup> CF le livre vert et le livre blanc de la Commission sur les SIG.

peut être réalisée par un opérateur public ou privé, et l'établissement public qui, lui, est détenu par des fonds publics.

Aussi, pour éviter les confusions entre entreprise publique et mission de service public, fait-on référence aux services d'intérêt économique général. Ces derniers sont reconnus dans le traité fondateur de la Communauté européenne à l'article 16 (et également à l'article 86 paragraphe 2) :

*« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »<sup>28</sup>*

Ils sont également mentionnés dans la charte des droits de l'Homme et du Citoyen rattachée au traité de Nice signé en 2001 : *« L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations nationales afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».*<sup>29</sup>

À l'origine le terme de service d'intérêt économique général s'adressait aux grands services en réseaux, tels que la fourniture de gaz ou d'électricité, les télécommunications ou les transports. Au fil des décennies le concept a évolué, aussi la Commission en 2002 s'est interrogée sur la signification actuelle des SIEG. Ces réflexions se sont traduites par la publication d'un livre vert sur les services d'intérêt général. Ce livre vert a donné lieu, en 2003, à une large consultation publique dont les conclusions ont été publiées dans un livre blanc en mai 2004. On y trouve la définition suivante pour les SIEG :

---

<sup>28</sup> Article 16 TCE.

<sup>29</sup> Article 36 de la charte des droits de l'homme et du Citoyen.

*« L'expression « services d'intérêt économique général » est utilisée aux articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité. Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public. »<sup>30</sup>*

On trouve des développements de la notion de SIEG dans les amendements votés par les parlementaires européens dans la directive Services, le 16 février 2006. Ces amendements apportent quelques précisions sur les attentes des autorités publiques :

*« « **Obligation de service public** » : obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un prestataire de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêts public. »*

*« **Service d'intérêt économique général** » : aux fins de la présente directive, services ainsi qualifiés par un État membre qui sont soumis à des obligations spécifiques de service public assignées à un prestataire de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public. »<sup>31</sup>*

On peut aisément le constater, la Commission et les institutions européennes laissent une grande place aux États pour encadrer et gérer les SIEG. Les discussions sur les harmonisations qui pourraient avoir lieu dans le domaine se posent non pas sur la

---

<sup>30</sup> Livre vert de la Commission, du 21 mai 2003, sur les services d'intérêt général [COM(2003) 270 final - Journal officiel C 76 du 25.03.2004].

<sup>31</sup> Directives Services, article 4.

manière dont les SIEG sont gérés et effectuent leur mission, mais sur la protection des objectifs à réaliser et sur la défense du principe de subsidiarité pour y arriver.

#### **4. Les services sociaux d'intérêt général (SSIG)**

Les SSIG sont des prestations assurées par des opérateurs publics ou privés dans une logique non lucrative. Ils visent à améliorer les conditions de vie des populations sans discrimination ni considération quant à leur solvabilité. Ils participent à l'intérêt général en renforçant la cohésion sociale au sein des États européens.

Aussi se différencient-ils des SIGNE qui sont eux assurés directement ou indirectement par l'État. Les SSIG peuvent être assurés aussi bien par des organismes représentant la puissance publique que par des organisations de type privé telles que les associations caritatives ou les entreprises de l'économie sociale.

Jusque récemment le concept de SSIG n'était pas défini dans les traités ou dans le droit dérivé de l'Union européenne. Avec le livre vert et le livre blanc sur les SIG la Commission a évoqué l'importance des SSIG pour réaliser les objectifs de croissance et cohésion sociale de l'Union. Les députés européens ont également souligné l'importance des SSIG lors du vote de certains amendements de la directive Services.<sup>32</sup> Enfin, le 26 avril 2006 la Commission a fait une communication spécialement sur le sujet des SSIG pour clarifier leur définition au niveau européen et le cadre juridique de leur accomplissement.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Notamment à l'article 1 et à l'article 2 on trouve : « *La présente directive n'affecte pas les services qui poursuivent un objectif d'aide sociale.* » « [Sont exclus du champ de la présente directive] les services sociaux, tels que les services de logement social, les services de garde d'enfants et les services familiaux.

<sup>33</sup> Communication du 26 avril 2006, COM (2006) 177 final.

### a) Définition

Dans sa communication la Commission commence par présenter les domaines où l'on peut retrouver les SSIG. Ils peuvent appartenir à l'un des deux principaux groupes suivants :

- *« Les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation, couvrant les risques fondamentaux de la vie, tels que ceux liés à la santé, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage, la retraite, le handicap ;*
- *Les autres services essentiels prestés directement à la personne. Ces services peuvent appartenir à quatre dimensions qui jouent un rôle de prévention et de cohésion sociale :*
  - *Ils englobent en premier lieu l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises (telles que l'endettement, le chômage, la toxicomanie, la rupture familiale).*
  - *Deuxièmement, ils contiennent les activités visant à assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires à leur insertion complète dans la société (réhabilitation, formation linguistique pour les immigrés) et notamment sur le marché du travail (formation, réinsertion professionnelle). Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux plus jeunes et aux plus âgés.*
  - *Troisièmement, font partie de ces services les activités visant à assurer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé.*
  - *Quatrièmement, est également inclus le logement social qui procure un logement aux personnes*

*défavorisées ou aux groupes sociaux les moins avantagés. Certains services peuvent évidemment englober chacune de ces 4 dimensions. [point 1.1] ».*

La Commission précise toutefois que la formation et l'éducation ne sont pas concernées par cette communication.

La Commission va ensuite donner une liste des éléments caractéristiques du fonctionnement des SSIG. Elle précise que cette liste est à but illustratif et que tous les fournisseurs de SSIG ne présentent pas nécessairement l'ensemble des éléments [1.1] :

- *« Un fonctionnement sur la base du principe de solidarité requis notamment par la non sélection des risques ou l'absence d'équivalence à titre individuel entre cotisations et prestations.*
- *Un caractère polyvalent et personnalisé intégrant les réponses aux divers besoins nécessaires pour garantir les droits humains fondamentaux et protéger les personnes les plus vulnérables.*
- *L'absence de but lucratif, notamment pour aborder les situations les plus difficiles et s'expliquant souvent par des raisons historiques.*
- *La participation de volontaires et de bénévoles, expression d'une capacité citoyenne.*
- *Un ancrage marqué dans une tradition culturelle (locale). Ceci trouve notamment son expression dans la proximité entre le fournisseur du service et le bénéficiaire permettant de prendre en compte les besoins spécifiques de ce dernier.*
- *Une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation « normale » de type fournisseur-consommateur requérant ainsi la participation d'un tiers payant ».*

## b) Le cadre juridique

Bien que la Commission accorde une place importante aux SSIG « *comme pilier de la société et de l'économie européenne* », elle affirme immédiatement que « *les services sociaux ne constituent pas une catégorie juridique distincte* » [1.1]. Il en résulte donc que les règles générales du traité s'appliquent « *lorsqu'il s'agit de services de nature économique, la compatibilité de leurs modalités d'organisation avec d'autres domaines du droit communautaire (notamment la libre prestation de services et la liberté d'établissement, et le droit de la concurrence) doit également être assurée.* » [2.1]. Seules les activités non-économiques ne sont pas couvertes par les règles de concurrence. Or il ressort d'après la définition des activités économiques que seules les activités fournies gratuitement par l'État ou par les associations sont de nature non-économique.<sup>34</sup>

Par conséquent, si les États sont libres « *de définir des missions d'intérêt général et d'établir les principes d'organisation qui en découlent pour les services destinés à les accomplir* » [2.1]<sup>35</sup>, ils doivent respecter « *le droit communautaire et plus particulièrement les règles et les principes généraux du traité relatifs à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement, y compris les services exclus du champ d'application de la directive Services* » [2.2.3].

En outre, « *si les pouvoirs publics décident de confier la mission à un partenaire extérieur ou de coopérer avec le secteur privé, le droit communautaire des marchés publics et des concessions peut entrer en jeu* » [2.2.1]. Il faut « *au minimum respecter les principes de transparence, d'égalité de traitement et de proportionnalité* » et « *respecter les directives sur les marchés publics* ». Il est également important de noter que l'État a l'obligation de respecter les procédures de passation de marché

---

<sup>34</sup> Voir le paragraphe consacré à la Cour de justice dans les pages suivantes.

<sup>35</sup> La Commission cite à ce propos la Cour de justice qui, notamment dans l'Affaire C-205/99 Analir du 20.02.2001, affirme que les « *objectifs en matière de politique sociale constituent des « raisons impérieuses d'intérêt général* » ».

public pour passer un contrat à titre onéreux avec une entreprise juridiquement distincte, même si les collectivités territoriales participent au capital de cette entreprise.<sup>36</sup>

Enfin, la Commission reconnaît qu'il faudrait éclaircir et préciser le cadre juridique des entreprises fonctionnant dans le cadre d'un partenariat public privé [2.2.1]. Elle s'engage également à mener une consultation approfondie sur les caractéristiques spécifiques des services sociaux d'intérêt général [3.1] et à mener un suivi de leur situation dans l'Union européenne [3.2].

## **5. Conclusion**

S'il existe un sentiment d'insécurité juridique pour les opérateurs de SIG, cela ne découle pas tant du manque de précision des définitions au niveau européen des SIGNE, SIEG et SSIIG, mais surtout de la disproportion qu'il peut exister entre l'établissement de règles strictes pour l'exercice de la concurrence et pour le financement public des services et le faible encadrement des objectifs de qualité inhérents à la réalisation de ces services. En effet, la libre concurrence, le droit d'établissement et la libre circulation sont des principes à la base même du traité et de la construction européenne. Les services publics font certes partie à part entière du modèle européen et leur importance est reconnue, mais elle n'est pas soutenue par une reconnaissance juridique.

On peut même constater que lorsque la Commission essaie d'encadrer les règles minimum de qualité nécessaire on peut assister à un recul des standards<sup>37</sup>. C'est, entre autres, la crainte de voir les minima se transformer en standards qui pousse certains pays et organisations à demander à la Commission de

---

<sup>36</sup> La Commission se base ici sur l'arrêt *Stadt Halle* évoqué précédemment (C-280/00, arrêt du 24/07/2003).

<sup>37</sup> Ainsi, la Commission parle souvent de service universel au lieu de service public. Or le service universel (notion qui existe dans le droit américain depuis 1908) se traduit uniquement par un accès garanti au service, sans aucun objectif de qualité, alors que le service public sous-entend lui l'accès universel et la plus grande qualité possible.

ne pas procéder à une harmonisation. Toutefois, sous l'action des différentes institutions de l'Union, le droit en vigueur se précise de plus en plus.

## **II. LES PRISES DE POSITION DES DIFFÉRENTS ACTEURS INSTITUTIONNELS EUROPÉENS**

### *A. La Cour de justice des communautés européennes*

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a produit une jurisprudence fournie à partir du droit primaire contenu dans les traités et à partir du droit dérivé créé par les institutions européennes. Dès ses premiers jugements, elle a tenu à affirmer son indépendance ainsi que la primauté du droit européen sur les différentes juridictions européennes.<sup>38</sup> Elle affirme faire respecter les règles en vigueur au sein de l'Union européenne. Aussi défend-elle ardemment la libre circulation et la libre concurrence qui sont à la base des traités. Elle n'en prend pas moins en compte d'autres exigences énumérées dans les traités, ce qui l'a conduite à présenter une jurisprudence nuancée quant aux principes régissant les services d'intérêt général.

#### **1. La défense de la libre concurrence**

Depuis les années 1950, la Cour de justice a, par maintes fois, combattu toutes les mesures qui pouvaient gêner le commerce européen. Elle a ainsi jugé illégales toutes les taxes qui pouvaient limiter le commerce entre les États membres, mais également toutes les législations nationales qui, dans les faits, pouvaient créer un frein aux échanges<sup>39</sup>. Il s'agit alors de contribuer à l'édification du marché unique.

---

<sup>38</sup> Voir pour cela l'arrêt fondateur *Costa contre E.N.E.L.* du 25 juillet 1964.

<sup>39</sup> Dans son arrêt du 20 février 1979 (C120/78) nommé « *Cassis de Dijon* », la Cour crée le concept de « mesure indifféremment applicable ». Il s'agit d'une mesure législative qui s'applique aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits importés. La Cour affirme qu'un produit qui respecte les raisons impérieuses d'intérêt général dans un pays (sécurité, protection des consommateurs, ...) doit être accepté dans tous les pays de la Communauté. Des réglementations nationales ne peuvent s'y opposer, la Cour les juge alors illégales.

Mais la Cour va plus loin dans sa jurisprudence. Elle juge également que l'État ne doit pas limiter la libre concurrence dans le domaine des services. Elle va jusqu'à remettre en cause la manière dont les États gèrent les services publics. Les problèmes se posent lorsque les États subventionnent des entreprises privées pour remplir des missions de service public. Comme l'article 87 du traité interdit les aides d'État<sup>40</sup>, elle vérifie de façon stricte la légitimité des subventions accordées par les États et affirme<sup>41</sup> :

*« La condition d'application de l'article 87 du traité CE, selon laquelle l'aide doit être de nature à affecter les échanges entre États membres, ne dépend pas de la nature locale ou régionale des services fournis ou de l'importance du domaine d'activité concerné.*

*En effet, il n'est nullement exclu qu'une subvention publique accordée à une entreprise qui ne fournit que des services locaux ou régionaux et ne fournit pas de services de transport en dehors de son État d'origine, puisse, néanmoins, avoir une incidence sur les échanges entre États membres, car, lorsqu'un État membre accorde une subvention publique à une entreprise, la fourniture de services de transport par ladite entreprise peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de fournir leurs services sur le marché de cet État en sont diminuées. »<sup>42</sup>*

<sup>40</sup> Pour mémoire : « sauf dérogation prévue par le présent traité, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelques formes que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

<sup>41</sup> Arrêt C-280/00 point 2 du 24 juillet 2003 dit « arrêt Altmark ». Dans cette affaire, une société de transport en autobus attaque la décision des autorités publiques du canton de Stendal, en Allemagne, de renouveler les licences et les subventions de transport public à une entreprise concurrente. Pour le plaignant l'entreprise choisie n'est pas une entreprise saine car elle aurait été incapable de réaliser sa mission de transport public sans les subventions publiques.

<sup>42</sup> La jurisprudence Altmark porte sur les services de transport, mais le

Cela pose évidemment un problème pour les États qui souhaitent favoriser certaines entreprises en fonction de critères justifiés par des nécessités d'intérêt général. Aussi la Cour dans le même arrêt *Altmark* va établir une distinction entre les compensations légitimes qu'un État peut verser pour la réalisation d'un service d'intérêt général et les aides d'État qu'elle juge illégitimes.

## **2. La distinction entre compensation et aide d'État**

Dans les années 1990, deux conceptions s'opposent à propos des subventions d'État aux entreprises chargées d'effectuer des missions de service public<sup>43</sup>. Pour certains, ces subventions sont des aides d'État et doivent donc être justifiées par l'article 87 alinéa 2 du traité<sup>44</sup>. Pour d'autres, il s'agit d'un financement public qui rétribue les coûts non couverts par la contrepartie économique du service. Autrement dit, il s'agit d'une compensation appropriée pour les services fournis ou une compensation pour les coûts de fourniture de ces services.

Si la Cour de justice associe les subventions à des aides d'État, elle est consciente du fait que les opérateurs économiques seront nombreux à attaquer les décisions prises par les autorités publiques nationales dès lors que les prestataires seront dépendants des subventions pour assurer leurs prestations. Aussi la Cour va trancher dans l'arrêt *Altmark* : « *les*

---

raisonnement juridique de la Cour est valable pour l'ensemble des services d'intérêt général.

<sup>43</sup> Pour plus d'informations consulter l'article de Marianne Dony, *Les compensations de service public*, in M. Dony et C. Smits, *Aides d'État*, édition de l'université de Bruxelles, 2005, pp. 109-152.

<sup>44</sup> Pour mémoire : « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.* »

*subventions publiques peuvent être regardées comme la contrepartie des prestations effectuées et, dès lors, comme une mesure ne constituant pas une aide d'État au sens des articles 92 et suivants des traités. »<sup>45</sup>*

Toutefois la Cour va préciser le cadre et les règles juridiques dans lesquels ces subventions doivent s'exercer. Quatre conditions doivent être réalisées :

### **Fourniture d'un service public dans les faits (§89)**

*« Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies. »*

### **Transparence des critères sur lesquels la compensation est définie (§90)**

*« Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes. »*

### **Stricte limitation de la compensation aux coûts engendrés par la prestation de service public (§92)**

*« Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser 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. Le respect d'une telle condition est indispensable afin de garantir que n'est accordé à l'entreprise bénéficiaire aucun avantage qui fausse ou menace de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle de cette entreprise. »*

---

<sup>45</sup> La Cour se base également sur une jurisprudence antérieure : arrêt Ferring du 7 février 1985, affaire 240/83.

**Le prix de la prestation doit correspondre à celui d'une entreprise moyenne bien gérée et bien équipée (§93)**

*« Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charge de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être 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 relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. »*

Si les deux premières conditions ne posent pas de problème quant à la réalisation des prestations de services d'intérêt général, les deux suivantes sont plus problématiques et peuvent poser un problème aux autorités publiques<sup>46</sup> et aux entreprises de l'économie sociale qui bénéficient de subventions. En effet, ces conditions ne permettent pas d'établir de manière précise comment les barèmes de rémunération doivent être établis lors de la délégation d'une mission de service public. La Cour admet en effet que l'autorité publique puisse accorder un bénéfice raisonnable à l'entreprise qui fournit le service, mais ce bénéfice ne doit pas fausser la concurrence. En outre, il faut s'assurer que la compensation ne dépasse pas les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public.

Autrement dit, pour les gestionnaires publics, il s'agit de réaliser la quadrature du cercle. Il faut permettre à l'entreprise de réaliser ses missions en la payant pour lui permettre de garantir de bonnes conditions de travail à ses employés, sans toutefois la payer plus qu'une autre entreprise n'aurait demandé.

---

<sup>46</sup> Voir notamment l'analyse d'Eric Van Den Abeele in *Les services d'intérêt général*, « État du débat en Europe », Centre de Recherche et d'Information Sociopolitique CRISP, *Courrier Hebdomadaire* n°1901-1902, Bruxelles 2005 pp 20-21.

La jurisprudence Altmark de 2003 n'affirme pas que la méthode de l'adjudication soit la seule méthode valable et elle reconnaît l'importance de réaliser un service de qualité. Mais elle accorde tout de même une place prépondérante aux critères économiques. Or la recherche du meilleur coût risque de se faire au détriment de la qualité. Cela pose d'autant plus problème dans le cadre des entreprises de l'économie sociale dont la philosophie ne se limite pas à des critères économiques.

La Cour de justice insiste également dans sa jurisprudence sur l'importance du respect du code des marchés publics. Une municipalité qui a accordé à une entreprise d'économie mixte la gestion de certains services, la distribution de l'eau ou le ramassage des ordures par exemple, ne peut pas reconduire directement les contrats de délégation. Elle doit à chaque fois passer un nouvel appel d'offre et respecter la procédure<sup>47</sup>. La Cour impose donc aux différentes autorités publiques locales un cadre contraignant dans la manière de gérer les services d'intérêt général. Cela ne touche pas uniquement les services publics délivrés par des entreprises publiques, mais également tout le secteur de l'économie mixte dans lequel on trouve de nombreuses entreprises de l'économie sociale.

### **3. Le strict encadrement des activités non-économiques**

La Cour a toujours voulu étendre son pouvoir de contrôle ainsi que lui permettaient les traités. Or il s'avère qu'elle n'a le pouvoir de contrôler que les activités à vocation économique. Aussi a-t-elle cherché à étendre le plus possible le champ des activités économiques, tant que les traités le lui autorisaient. À plusieurs reprises, elle a donné la définition suivante des activités économiques : « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise, indépendamment du statut de cette dernière et de son mode de financement* »<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Voir les arrêts Teckal (affaire C-107/98), Stadt Halle (C-26/03) et Coname (C-231/03).

Elle est allée plus loin que le traité<sup>49</sup> en affirmant que la contrepartie économique n'avait pas besoin d'être versée directement par le client final mais pouvait aussi être versée par un tiers (État, organisation sociale). Le critère que la Cour retient pour juger de la vocation économique ou non-économique d'une activité est l'existence d'autres opérateurs sur un marché donné qui réalisent, ou peuvent réaliser, la même opération contre rémunération. Ce raisonnement a conduit la Cour à juger que l'enseignement (hormis l'enseignement primaire) ou les soins de santé étaient des activités de nature économique puisqu'ils pouvaient être réalisés par des opérateurs privés contre rémunération. Toutefois, le fait que la Cour considère la quasi-totalité des services comme économiques ne signifie par pour autant qu'elle souhaite restreindre l'action de l'État. Les traités garantissent le droit des États à agir pour soutenir le bon fonctionnement des SIG et la Cour reconnaît que les objectifs que doivent réaliser les SIG peuvent être des raisons impérieuses d'intérêt général, ce qui légitime l'action de l'État.

### *B. La Commission européenne*

La Commission est la gardienne des traités européens. Elle doit agir pour le bien commun et représente l'organe central de l'Union. C'est elle qui fait les propositions de loi et qui examine les requêtes des États et des différents groupes de pression. C'est également la Commission qui a l'initiative juridique dans le système européen, même si le Parlement et le Conseil ont la possibilité de modifier ses propositions. Aussi la Commission a un rôle déterminant pour la prise en compte du secteur des SIG au niveau européen et plus particulièrement des entreprises de l'économie sociale qui participent à la réalisation des SIG. Au cours des vingt dernières années la Commission a accordé de plus en plus d'attention à ce secteur, sans toutefois réellement traduire ces bonnes intentions dans un cadre juridique totalement adapté.

---

<sup>48</sup> Voir par exemple les affaires C-180/98 à C-184/98, Pavlov, e.a.

<sup>49</sup> Pour mémoire l'article 50 mentionne « *les prestations fournies normalement contre rémunération* » sans préciser si la rémunération peut ou non être indirecte.

## 1. Une réflexion sur les services d'intérêt général en évolution

La première communication de la Commission sur les services d'intérêt général date de 1996<sup>50</sup>. La Commission y adopte un ton très progressiste, en évoquant les limites du marché dans certains domaines et la possibilité de déroger aux règles de la concurrence pour réaliser au mieux les objectifs d'intérêt général. À la suite de cette communication la Commission va entreprendre en 2000<sup>51</sup> une vaste consultation des différents acteurs des services d'intérêt général qu'elle va rendre public sous la forme d'un livre vert<sup>52</sup> en mai 2003. Ces différentes communications ont permis à la Commission de clarifier ce qu'elle entendait par SIG, SIEG et service public<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> JO C 281 du 26 septembre 1996.

<sup>51</sup> Communication du 19 janvier 2001, JO C 17.

<sup>52</sup> [COM\(2003\) 270](#) final - Journal officiel C 76 du 25.03.2004.

<sup>53</sup> Pour mémoire, voici les définitions de la Commission :

**Service d'intérêt général** : L'expression « services d'intérêt général » ne se trouve pas dans le traité lui-même. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression "service d'intérêt économique général" qui est, elle, utilisée dans le traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

**Service économique d'intérêt général** : L'expression « services d'intérêt économique général » est utilisée aux articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité. Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.

**Service public** : Il convient de souligner que les termes « service d'intérêt général » et "service d'intérêt économique général" ne doivent pas être confondus avec l'expression « service public », qui est moins précise. Celle-ci

Ce fut également l'occasion de mener un débat de fond au niveau européen qui a suscité un intérêt considérable, capitalisant plus de trois cents contributions. Finalement, la Commission a publié ses conclusions sur le débat lancé sur la base du livre vert, dans un livre blanc sur les services d'intérêt général en mai 2004<sup>54</sup>.

Dans le livre blanc, la Commission met en avant le principe de subsidiarité. Les SSIG sont un élément important du modèle européen et il appartient avant tout aux États membres et à leurs collectivités régionales et territoriales de les gérer selon leurs traditions et leurs habitudes nationales : « *La Commission respecte le rôle essentiel des États membres et des autorités régionales et locales dans le domaine des services d'intérêt général* ». [Point 2]

Dans le même temps la Commission a réaffirmé l'importance de l'existence d'un marché concurrentiel pour améliorer la qualité et diminuer le coût des services en Europe, tout en reconnaissant les problèmes spécifiques auxquels les services d'intérêt général sont confrontés :

*« Au vu de la consultation, la Commission reste d'avis qu'un marché intérieur ouvert et concurrentiel, d'une part, et le développement de services d'intérêt général de qualité, accessibles et abordables, de l'autre, sont des objectifs compatibles (...). Il en résulte que, en vertu du traité CE et sous réserve des conditions fixées à l'article 86, paragraphe 2, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du traité<sup>55</sup>. Ainsi, ce sont les missions qui sont protégées, plutôt que la manière dont elles sont accomplies »*. [Point 3.2]

peut avoir différentes significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au grand public ou qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt public, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question. Elle n'est dès lors pas utilisée dans le livre blanc.

<sup>54</sup> Communication du 12 mai 2004, Com 2004 (374) Final.

<sup>55</sup> L'application de l'article 86, paragraphe 2, est expliquée en détail dans la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe, JO C 17 du 19.1.2001, p. 4.

La Commission prend acte de l'insécurité juridique existante, tant au niveau des aides d'État et des compensations des obligations de service public [point 4.2], qu'au niveau de la passation des marchés publics et des accords entre les autorités publiques et les fournisseurs de services [point 4.3].

Elle s'engage à prendre dans les mois et années à venir toute une série de mesures pour clarifier et sécuriser le cadre juridique (elle va ainsi réaliser l'initiative Monti-Kroes en 2005<sup>56</sup>). Elle a étudié plus précisément les besoins des services sociaux d'intérêt général et a publié une communication en avril 2006<sup>57</sup>.

Enfin, la Commission annonce qu'elle va procéder à une série d'évaluations de l'impact de ses politiques et de la libéralisation des services d'intérêt général afin de mieux déterminer l'opportunité de continuer ces politiques ou de les réformer [point 4.5 ; 4,6]. Cependant, on peut noter que les livres blanc et vert ne font qu'émettre des opinions et ne se sont pas encore traduits de manière effective dans la législation européenne. Il s'avère en effet que la Commission ne juge pas utile de réaliser des directives transversales tant les avis des différents acteurs sont partagés sur le sujet. On peut également regretter que la Commission ne définisse pas plus précisément les éléments distinctifs des secteurs marchands et non marchandss, ainsi que la différence entre SIGNE (services d'intérêt général non-économique) et SIEG (services d'intérêt économique général).

En outre, elle n'évoque que les « services marchands » et les services « assurés directement par le recours à l'impôt », sans faire référence au secteur privé non marchand et à l'ensemble des

---

<sup>56</sup> La Commission a adopté en 2005 le paquet dit « Monti-Kroes », « c'est-à-dire une série de décisions qui dispensent (en théorie et sous des modalités assez complexes) les prestataires de « petits » services sociaux d'intérêt général de demander l'aval de la Commission européenne pour les compensations financières reçues des pouvoirs publics. Il faut noter que ce paquet n'est toujours pas traduit en droit français, d'où une incertitude juridique persistante. » in Cazeuneuve, Jérémie, « Les services sociaux d'intérêt général », *Dossier d'actualité du REIF*, septembre 2006. [www.reif-eu.org](http://www.reif-eu.org)

<sup>57</sup> Communication du 26 avril 2006, Com (2006) 177 final.

organisations qui existent aux côtés des institutions publiques pour effectuer des services d'intérêt général.

## **2. La reconnaissance du rôle positif des entreprises de l'économie sociale pour délivrer des services d'intérêt général**

La Commission a pris position dans plusieurs de ses communications<sup>58</sup> pour défendre les avantages des entreprises de l'économie sociale et a entrepris plusieurs consultations avec les représentants du secteur. Elle a également mis en place une unité économie sociale au sein de la Direction générale entreprise et reconnu l'importance de cette forme d'entrepreneuriat « *pour développer les entreprises locales qui créent de nombreux emplois tout en apportant des services de qualité aux citoyens européens* »<sup>59</sup>. C'est également la Commission qui a structuré le dialogue entre les organisations de l'économie sociale en créant en 1994 un Comité consultatif des coopératives, mutuelles, associations et fondations. À partir de 2000, ce Comité a muté et est devenu indépendant sous la dénomination de la Conférence européenne permanente des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations (CEP-CMAF).

La Commission vise désormais au développement des entreprises du secteur de l'économie sociale autant qu'à celui des entreprises traditionnelles. En effet, l'économie sociale présente l'avantage pour la Commission de ne pas être régie sous la forme d'un monopole public inamovible, mais sous forme de petites structures du secteur privé plus souples que les structures étatiques.

La Commission a donc entrepris de créer des statuts européens pour que les entreprises de l'économie sociale (EES) puissent plus facilement coordonner leurs activités au niveau européen. Il

<sup>58</sup> Voir le site de la Commission sur les entreprises sociales : <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/index.htm>

<sup>59</sup> Commission européenne: livre vert – L'esprit d'entreprise en Europe, COM(2003) 27 final.

existe ainsi depuis 2003<sup>60</sup> un statut officiel européen d'entreprise coopérative, qui est le pendant du statut d'entreprise européenne de 2001. En ce qui concerne les entreprises mutualistes, un statut commun était sur le point d'être finalisé après la consultation des entreprises mutualistes par la Commission en 2003. Enfin la Commission a mené une réflexion sur la perspective de créer un statut de l'association européenne.

Toutefois, le Président de la Commission, M. Barroso a décidé d'arrêter en 2005 les travaux sur le statut de l'association et de la mutuelle européenne et cela malgré l'existence de consultations et de travaux préexistants. Il s'agissait d'après le Président d'aller plus vite dans la réalisation de lois européennes et de se contenter de réaliser des directives importantes. Le statut des mutuelles et des associations n'allaient pas selon lui dans le sens d'une « simplification administrative ». La commission Barroso n'a donc pas retenu la réalisation du statut de l'association européenne comme l'une de ses priorités pour sa législature et a reporté le projet aux calendes grecques.

### **3. Le problème du cadre juridique**

Malgré la récente reconnaissance de l'économie sociale, la Commission manque d'ambition pour améliorer le sort des EES. En effet, non seulement la reconnaissance d'un statut particulier pour les entreprises de l'économie sociale n'est plus d'actualité mais ce statut ne leur garantit pas des règles particulières au sein du marché unique. La Commission affirme en effet que le statut d'une organisation n'est pas pertinent pour juger des activités fournies. Seule importe la nature du service presté. Aussi les EES pourraient être soumises aux règles de la concurrence telles qu'énoncées dans les traités. Toutefois après avoir consulté les États membres, la Commission va quelque peu assouplir la jurisprudence de la Cour de justice sur les règles de concurrence. Elle présente ainsi en février 2004 pour

<sup>60</sup> JO du 18 août 2003 (L207).

avis au Conseil et au Parlement une série de mesures connues sous le nom de « paquet Altmark »<sup>61</sup> ou initiative « Monti-Kroes ». Ce paquet comprend :

- Une exemption des règles de la concurrence pour les petits opérateurs de SIEG<sup>62</sup>.
- Un nouvel encadrement Communautaire pour les grands SIEG<sup>63</sup>.
- Une modification de la directive sur la transparence<sup>64</sup>.

Dorénavant, les États n'auront pas besoin de notifier les subventions accordées aux SIEG financés pour moins de trente millions d'euros avec un chiffre d'affaires de moins de cent millions. Ils devront effectuer les démarches uniquement pour les grands SIEG. La Commission a en effet jugé que les petits SIEG ne concernaient que les acteurs de la vie économique au plan local et ne lésaient pas les acteurs européens, contrairement aux gros SIEG<sup>65</sup>.

Toutefois, cet assouplissement de la manière dont les États peuvent gérer les services d'intérêt général au niveau local ne soustrait pas pour autant les EES du cadre européen des règles de concurrence.

La Commission a par exemple jugé en 2002 que si une fondation agissait dans un secteur où il existait une ou plusieurs

---

<sup>61</sup> La Commission va adopter le paquet le 13 juillet 2005.

<sup>62</sup> Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE et aux aides d'État sous forme des compensations de service public octroyés à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 312, 29 novembre 2005.

<sup>63</sup> Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public, JOC 2907, 29 novembre 2005.

<sup>64</sup> Directive 2005/81/CE de la Commission du 28 novembre 2005 (ancienne directive 80/723/CEE).

<sup>65</sup> Communication sur les piscines publiques de la ville de Dorsten, 21 décembre 2000 et décision sur les subventions accordées au parc d'attraction Terra Mitica, 2003, 227, CE.

entreprises à but lucratif, alors la fondation devait suivre les règles de la concurrence pour ne pas créer de distorsion<sup>66</sup>. La Commission a toutefois reconnu que dans les secteurs où il n'y avait pas d'entreprises à but lucratif et où seuls les principes de solidarité entraient en jeu, alors les fondations ne devaient pas suivre les règles de la concurrence puisqu'elles n'agissent pas sur un marché existant.

### *C. Le Conseil de l'Union européenne*

Il existe au sein du Conseil de l'Union européenne une triple fracture entre les États qui rend tout accord global sur l'avenir des SIG et SIEG difficile, voire improbable. Il y a en effet un désaccord de fond entre les tenants de l'harmonisation et ceux de la subsidiarité, entre les pays plus libéraux et ceux plus protectionnistes, et enfin entre la vieille et la nouvelle Europe :

#### **Harmonisation ou subsidiarité :**

Au début des années 2000, le débat opposait majoritairement les pays qui souhaitaient une réglementation particulière pour les SIEG : la Belgique, la France, le Luxembourg, ainsi que la Grèce et le Portugal, aux pays qui défendaient le principe de subsidiarité en la matière : l'Allemagne, les Pays-Bas, et les Pays scandinaves.

Durant leur présidence, les gouvernements français et belge ont ainsi entrepris plusieurs démarches pour renforcer le cadre juridique autour des SIEG. À Nice, en décembre 2000, ou à Barcelone en 2002, l'accent a été mis sur « le rôle des SIEG dans la cohésion sociale et territoriale » et on a réfléchi sur la manière de renforcer juridiquement les principes énoncés à l'article 16 du TCE.

#### **Libéralisation ou protection :**

À partir de 2003 et du Conseil européen de printemps (20 et 21 mars 2003), des débats ont lieu entre les partisans d'une

---

<sup>66</sup> Décision de la Commission relative aux mesures fiscales mises à l'exécution par l'Italie en faveur des fondations bancaires, JO L 55, 1<sup>er</sup> mars 2003.

privatisation toujours plus large des SIEG et ceux qui souhaitent les protéger davantage des effets parfois négatifs de la concurrence. Les premiers sont menés par le Royaume-Uni et les Pays-Bas notamment, tandis que les seconds se constituent autour de la France et de la Belgique.

C'est le premier groupe qui va imposer son point de vue, puisqu'à partir de ce Conseil l'ouverture à la concurrence et la poursuite des libéralisations vont devenir des objectifs en soi de la construction européenne, et non plus, comme auparavant, des outils pour achever le marché intérieur.

### **Vieille et nouvelle Europe :**

En 2004, les dix pays qui rejoignent l'Union ne partagent pas les mêmes préoccupations que les anciens membres. Après des années de régime communiste, les lois du marché s'imposent comme les plus aptes à améliorer la situation économique. Les nouveaux pays membres ne comprennent donc pas l'intérêt d'exclure certains services des règles de la concurrence. Au contraire, quelques pays espèrent tirer profit de leurs avantages économiques ainsi que de l'ouverture à la concurrence pour fournir des services en dehors de leurs frontières.

Face à cette triple division, le Conseil a du mal à prendre l'initiative en matière de prestation de SIG. Aussi lui est-il plus simple de laisser la Commission prendre l'initiative et le Parlement trancher sur les questions politiques. Ainsi, dans le cadre de la directive Services, le Conseil a choisi de s'aligner sur le compromis politique que trouveraient les députés européens en ne faisant qu'adapter certains points à la marge.

À la suite d'un accord politique fin mai 2006, le Conseil a adopté sa position commune sur la directive Services le 24 juillet 2006 à la quasi unanimité (seules la Belgique et la Lituanie se sont abstenues). Cette position reprend l'essentiel des amendements adoptés par le Parlement le 16 février 2006. Elle n'excluait que les « *services d'intérêt général non-économiques* » et « *les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière*

*permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État* ». Le Conseil cherche donc à délimiter les services à exclure tout en restant imprécis sur la définition des SIEG.

#### D. Le Parlement européen

La position du Parlement a évolué en fonction de l'actualité et des partis majoritaires à l'assemblée. Jusqu'en 1999, le Parti socialiste européen était le premier parti au Parlement européen, avant de laisser sa place au Parti populaire européen (centre droit). Ce glissement depuis la fin des années 1990 du centre gauche vers le centre droit s'est traduit dans la teneur des résolutions votées au sein du Parlement qui, au fil des ans, ont pris une teinte plus libérale, tout en rappelant l'importance des partenaires privés de l'économie sociale pour développer l'économie européenne et les services d'intérêt général en Europe.

Voici présentée l'évolution chronologique des positions du Parlement :

##### **1. Le rapport Langen (PPE-DE), adopté le 13 novembre 2001**

Werner Langen est un député allemand (PPE). Il est le rapporteur de la résolution sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général. Cette première résolution va montrer l'attachement du Parlement européen aux SIG ainsi qu'une certaine méfiance sur la politique de libéralisation menée par la Commission :

*« Considérant que la politique de libéralisation de différents services d'intérêt général peut avoir des incidences aussi bien positives que négatives pour le citoyen-usager et que, de ce fait, cette politique nécessite une évaluation précise et comparative de la qualité des services fournis, avant d'engager de nouvelles étapes de libéralisation »*. [considérant B]

Néanmoins, le Parlement va également se déclarer satisfait de la démarche de la Commission et va l'encourager à clarifier la situation juridique des SIG, au moyen notamment d'une directive-cadre, tout en respectant le principe de subsidiarité auquel les députés allemands sont très attachés :

*Il « attend dès lors de la Commission que la directive-cadre fixe les principes communautaires sur lesquels reposent les services d'intérêt général, et ce à un niveau de subsidiarité approprié, qu'elle prescrive et définisse les principes communautaires d'une réglementation démocratique et transparente, qu'elle assure une participation active des citoyens et des usagers au processus de définition, d'évaluation et d'appréciation des missions, et qu'elle institutionnalise une procédure commune et pluraliste d'évaluation ». [Point 7]*

Le Parlement va également mettre en avant le rôle des entreprises de l'économie sociale, et notamment du secteur associatif, en tant que fournisseur de SIG :

*Il « souligne l'importance des organisations sans but lucratif, en tant qu'organisations de la société civile (travail avec des bénévoles, absence de but lucratif, organisation proche du citoyen, absence de propriétaire), comme troisième pilier aux côtés du secteur marchand et de l'État, et insiste sur leur importance pour la capacité des citoyens à se prendre en charge ». [Point 13]*

Aussi le Parlement va appeler de ses vœux la Commission à clarifier le cadre juridique dans lequel les organisations sans but lucratif exercent leurs activités afin de faciliter leur tâche et leur assurer plus de sécurité juridique :

*Il « préconise d'exclure, d'une manière générale, des contrôles visant les aides d'État et de l'application du droit communautaire de la concurrence, les activités à but non lucratif, par exemple à caractère social, culturel ou caritatif, au même titre que les activités relevant des prérogatives de la puissance publique, et d'élaborer à cet effet des lignes directrices appropriées ». [Point 72]*

Enfin le Parlement soutient la Commission lorsqu'elle défend le principe du service universel, même dans les zones reculées et non rentables. Il affirme également que les services non-économiques et ceux participants à l'exercice de la fonction publique doivent être écartés du champ de la concurrence. [Point 28] Dans cette résolution le Parlement adopte ainsi une position très progressiste en faveur de plus de réglementation dans le domaine des SIG.

## **2. Le rapport Herzog (GUE), adopté le 14 janvier 2004**

Après la publication du Livre vert sur les SIG par la Commission, le Parlement va faire une nouvelle résolution suite au rapport présenté par Philippe Herzog, député français au GUE (groupe de la Gauche unie européenne au Parlement). Dans cette nouvelle résolution, le Parlement va réaffirmer les grands principes qu'il avait énoncés lors du vote du rapport Langen, sans toutefois montrer autant d'impatience quant à la réalisation d'une directive-cadre régulant les SIG.

Cela n'empêche pas le Parlement de se montrer critique à l'encontre des libéralisations de certains SIG, même si dans l'ensemble, il les juge plutôt positivement :

*Il « estime que, compte tenu des problèmes rencontrés avec la libéralisation dans certains secteurs, à l'exemple des transports ferroviaires en Grande-Bretagne, il est nécessaire d'évaluer, de façon pluraliste et contradictoire, l'impact sur l'emploi, les besoins des usagers, la sécurité, l'environnement, la cohésion sociale et territoriale, avant d'engager de nouvelles étapes de libéralisation ».* [Point 7]

*Il « relève que la libéralisation des services publics essentiels et l'introduction de la concurrence ont, dans certains cas, apporté aux consommateurs des avantages majeurs en termes d'innovation, de qualité, de choix et de prix, cependant que, dans d'autres cas, l'existence des services publics a été compromise par le jeu des mécanismes de marché ».* [Point 8]

Cette constatation conduit le Parlement à demander à la Commission de procéder à une évaluation des règles en vigueur et des libéralisations antérieures.

*Il « considère qu'il est nécessaire d'évaluer de manière régulière les services d'intérêt économique général afin d'atteindre efficacement une qualité de vie, une protection de l'environnement et une cohésion sociale plus élevées pour les citoyennes et les citoyens de l'Union aux niveaux communautaire et national; souligne que le Parlement européen doit, dans ce contexte, jouer un rôle déterminant. » [Point 50]*

En outre, le Parlement affirme que dans le cas des services marchands, il ne doit pas y avoir de distorsion de concurrence entre les entreprises publiques et les entreprises privées.

*Il « souligne d'une manière générale qu'une multitude de services d'intérêt général peut être fournie dans un régime de concurrence loyale et que, dans ce contexte, il y a lieu de réserver un traitement fondamentalement égal aux entreprises privées et aux entreprises publiques ». [Point 24]*

En revanche, le Parlement appelle une fois de plus à une clarification du cadre juridique des services non marchands :

*« Considérant que, dans l'interprétation des dispositions spécifiques des traités concernant les services d'intérêt économique général (comme l'article 86, paragraphe 2, du traité CE), ni la Commission ni la jurisprudence de la Cour de justice n'ont encore assuré la sécurité juridique et un cadre opérationnel suffisamment cohérent, [considérant k]*

*[...] [Le Parlement européen] constate que pour beaucoup de services d'intérêt général, la distinction économique – non-économique est extrêmement difficile à opérer et ce, parce que la ligne de démarcation évolue rapidement, en raison du caractère dynamique de ces services; propose à cet égard que, pour établir la distinction entre les services économiques et les services non-économiques, les critères suivants soient notamment appliqués : finalité (commerciale ou non) de la prestation et de la mise à disposition, part du financement*

*public, importance de l'investissement, poursuite d'un but lucratif ou intention de couvrir les coûts, analyse avantages-coûts de la prestation locale par rapport à l'adjudication au niveau européen, obligation de garantir des droits sociaux, contribution à la participation à la vie sociale et à l'intégration sociale ; ces critères peuvent également être invoqués pour instaurer des exemptions aux règles de la concurrence générale dans le cas de services économiques d'intérêt général. » [Point 21]*

Le Parlement souligne de la sorte une fois de plus son attachement au secteur de l'économie sociale. Tout comme les acteurs de ce secteur il base son analyse non pas sur le statut de l'entreprise (public ou privé), mais sur les objectifs de cette dernière, basés ou non sur la recherche de profit. Le Parlement appelle donc à une meilleure prise en compte des principes de solidarité et à leur extraction du cadre des règles de concurrence.

### **3. Le rapport In't Veld (ALDE), adopté le 22 février 2005**

À l'automne 2004, la Commission demande au Parlement de se prononcer sur les aides d'État et les mesures prises dans le paquet « Altmark » ou « Monti-Kroes ». Le Parlement va alors désigner une députée libérale néerlandaise, Madame In't Veld, pour effectuer un rapport. Contrairement aux rapports précédents cette nouvelle résolution, qui a lieu après les élections européennes de 2004, montre que le Parlement infléchit ses attentes envers la Commission en réclamant moins de régulation et en tenant des propos bien plus libéraux qu'à son habitude.

Le Parlement va en effet insister sur le rôle des États pour établir leur propre définition en matière de services d'intérêt général économique ou non-économique ainsi que la manière dont ils souhaitent intervenir pour améliorer et rendre ces services accessibles au plus grand nombre [Considérants B et H, point18].

Le Parlement va également demander un encadrement très strict des aides d'État, se montrant dans le domaine plus exigeant que la Commission. Le Parlement va demander de restreindre le plus possible la définition des petits opérateurs de SIEG qui pourraient être exemptés des règles de concurrence [points 4,11, 18] ainsi que l'inclusion des services sociaux et services de santé dans le champ des activités soumises au contrôle de la Commission [point 23] et ce, contrairement à la proposition de la Commission. En outre, le Parlement souhaiterait que la procédure en vigueur dans la passation des marchés publics soit une procédure d'adjudication équitable et objective [point 18].

On le constate, le Parlement, issu des élections européennes de 2004, suit une approche nouvelle, différente de celle des législatures précédentes. L'accent n'est pas mis sur la clarification des concepts par la Commission, mais sur le respect de la Libre Concurrence et sur la subsidiarité des États. On peut également noter que si le Parlement fait plusieurs fois référence à l'importance de trouver le coût le plus juste pour effectuer les services, il ne se préoccupe plus autant des objectifs de qualité et de subventions croisées qu'il avait défendu fermement auparavant.

#### **4. La directive Services, rapport Gebhart, adopté le 16 février 2006**

Après l'échec du référendum en mai 2005 sur le projet de traité instituant une Constitution pour l'Union européenne en France et au Pays-Bas, le Parlement européen va, contre toute attente, changer à nouveau son orientation sur les services d'intérêt général. La campagne menée en France contre le libéralisme économique et les risques de concurrence fiscale et sociale engendrée par la directive Services vont inciter les députés à amender fortement le texte. Il en ressort la volonté de traiter les services d'intérêt général dans des textes législatifs différents de ceux des services économiques [article 1, 2, 4 et 17] en les excluant du champ d'application de la directive Services. Le

Parlement reconnaît ainsi que les SIG ne doivent pas être soumis aux mêmes règles que les autres services. Il affirme également la légitimité des politiques nationales et de l'intervention étatique, justifiant « *la sous-mission des prestataires à des exigences de non profit* [considérant 33 bis] » et « *affirme que l'ouverture de certains secteurs à la concurrence n'oblige pas les États membres à libéraliser les SIEG, ni à privatiser des entités publiques, ni à abolir les monopoles existants pour d'autres activités* [considérant 35] ».

L'évolution du Parlement européen sur les SIG montre bien les différentes tensions qui peuvent exister entre les divers partis politiques et, en leur sein, entre les différents courants et conceptions nationales.

Le Parlement a toujours pris en compte la défense des droits des consommateurs et des usagers, mais il a beaucoup plus de mal à adopter une position claire en matière de réglementation des services publics. Si les groupes de gauche (PSE, GUE, Verts), souhaitent a priori des directives transversales pour protéger les SIG et SIEG, de nombreux députés de ces partis sont très attachés au respect des principes de subsidiarité. De même, si les députés des groupes de centre droit (PPE-DE et ALDE) sont a priori plus prompts à défendre les lois du marché et la libre concurrence, certains députés soutiennent fermement un cadre juridique précis et distinct pour les services publics. Néanmoins, il existe un large consensus pour défendre les EES et promouvoir le développement du secteur et ce, aussi bien parmi ceux qui soutiennent les principes de subsidiarité, que ceux du marché ou de la solidarité.

## **5. Le rapport Rapkay, adopté le 27 septembre 2006**

Le Parlement européen a adopté le 27 septembre 2006 un rapport d'initiative sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général, dit « rapport Rapkay », du nom du député rapporteur Bernhard Rapkay (PSE, Allemagne).

L'élément majeur à retenir de ce rapport est la demande explicite à la Commission de légiférer sur les services sociaux et de santé d'intérêt général. Le Parlement s'est donc positionné en faveur de réglementations sectorielles (et ne va donc pas dans le sens du Parti socialiste européen qui réclamait une directive-cadre sur les SIG depuis plus d'un an). Il repousse ainsi majoritairement la formulation même du Rapport Langen (PPE, Allemand) adoptée par le Parlement européen le 13 novembre 2001 sollicitant une directive-cadre de la Commission européenne, formulation reprise dans la proposition d'amendement 22 au rapport Rapkay.

Par ailleurs, la résolution finale indique qu'une « *définition précise (...) [des SIG] irait à l'encontre de la liberté des États membres de définir leurs SIG* » et renforce ainsi la volonté des euro-parlementaires de respecter le principe de subsidiarité. D'un autre côté, le Parlement réclame que la Commission définisse clairement la différence entre les SIG en général et les SIEG en particulier « *en élaborant des critères opérationnels* » afin de définir ces deux catégories. En effet, la distinction entre services marchands, d'un côté, et non marchands, de l'autre, est capitale pour déterminer les types de services qui seront soumis ou non aux règles européennes en matière de concurrence notamment, le Parlement soulignant que les SIEG « *sont soumis aux règles régissant le marché intérieur, les marchés publics, la concurrence et les aides d'État ainsi qu'au pouvoir de surveillance des abus dont la Commission est investie* ». Cette résolution adoptée fin septembre 2006 est maintenant entre les mains de la Commission européenne et du Conseil de l'UE.

Le 23 octobre 2006, la commission IMCO (marché intérieur) du Parlement a par ailleurs voté en deuxième lecture le texte de la directive Services, tel que présenté par le Conseil en juillet 2006 et ce, sans reprendre les derniers amendements proposés par un certain nombre de députés qui excluaient les SIG (« tout court ») et non pas les SIG non-économiques) et les SIG « tels que »<sup>67</sup>. On peut donc regretter que le Parlement, qui a adopté le

<sup>67</sup> En effet, le 13 septembre 2006, le rapporteur Evelyne Gebhardt (PSE, Allemagne), présentait sa proposition de recommandation (11 amendements

texte du Conseil quasiment à l'identique<sup>68</sup> en session plénière le 15 novembre 2006, n'ait pas attendu la clarification de la Commission sur les SIG et les SIEG pour exclure les amendements précisant ces termes.

### *E. Le Conseil économique et social européen (CESE)*

Le CESE est un organe consultatif qui regroupe les partenaires sociaux, les représentants de l'économie sociale et plus généralement les représentants de la société civile (syndicats, coopératives, associations, groupements pour l'intérêt général...). La Commission a l'obligation de le consulter dans de nombreux domaines avant de prendre une décision. Le CESE a ainsi émis plusieurs avis concernant les services d'intérêt général :

#### **9 février 2005 : Réponse au livre blanc sur les SIG de la Commission<sup>69</sup> :**

Le CESE approuve la décision de la Commission de clarifier le cadre juridique dans lequel évoluent les fournisseurs de SIG, mais trouve que la Commission ne va pas assez vite et pas assez loin pour assurer la sécurité juridique : « *Il regrette cependant que ses demandes répétées des dernières années*<sup>70</sup>

---

proposés par divers députés) à la commission parlementaire « Marché Intérieur et Protection des Consommateurs » (IMCO). Ces amendements proposaient notamment d'exclure les « *services d'intérêt général* » (et non pas « *non-économiques* » comme le proposait la position commune adoptée par le Conseil en juillet) et d'exclure « *les SIG tels que* » (suivaient alors différents amendements proposés par des députés socialistes et verts). Ces amendements avaient donc pour objectif d'exclure les SIG de la façon la plus large possible de la directive et d'éviter une liste exhaustive des services qui seraient les seuls exclus selon la formulation employée par le Conseil (« SIG relatifs à »).

<sup>68</sup> À 3 amendements techniques près, qui ne remettent pas en cause le fond de la directive.

<sup>69</sup> Avis du 09-02-2005, CESE 125-2005, commission TEN (transport, énergie, communication).

<sup>70</sup> Avis du CESE sur "*Les services d'intérêt général*" JO C 241 du 7.10.2002 et

*d'une directive cadre ou loi cadre permettant de garantir l'existence des SIG, la liberté de définition et d'organisation des États membres, le libre choix des modes de gestion, leur financement à long terme, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs, etc. n'aient pas encore été retenues ». [Point 3.1]*

En plus d'appeler de ses vœux à une harmonisation du secteur, le CESE réclame également plus de subsidiarité dans la gestion des services de proximité. Il regrette que le recours systématique aux marchés publics et appels d'offres européens réduise la marge de manœuvre des États [point 4.4] et souhaite que la Commission procède à une évaluation globale aussi vite que possible [point 4.3]. Surtout il encourage la Commission à « fournir un cadre clair et transparent pour le choix des entreprises chargées d'un service d'intérêt général », comme elle s'y est engagée. Le CESE insiste pour qu'un tel cadre prenne en compte l'ensemble des fournisseurs de SIG :

*« Pour le CESE, cela implique la reconnaissance de la nécessaire diversité des modes possibles de gestion des services d'intérêt général et de la liberté de choix pour chaque collectivité concernée : soit une gestion directe par l'autorité publique elle-même (service ou régie), soit une gestion confiée à une entreprise publique ou mixte, sur laquelle l'autorité publique exerce un contrôle équivalent à ses propres services, ou d'économie sociale et coopérative ou associative sans but lucratif, soit la délégation à une entreprise pour une durée déterminée (concession avec mise en concurrence préalable), sans oublier la possibilité d'une réversibilité d'un mode de gestion vers un autre ». [Point 4.5.2]*

Ce dernier point souligne l'importance que le CESE accorde aux différents moyens possibles pour réaliser des SIG. Il affirme, une fois de plus, que les entreprises à but non lucratif du secteur de l'économie sociale jouent un rôle fondamental dans la prestation de SIG et dans la cohésion de l'Union.

---

sur le "Livre vert sur les services d'intérêt général" JO C 80 du 30.03.2004.

Déjà dans un rapport précédant émis à la fin de 2004, le CESE insistait sur l'importance des petites et moyennes entreprises (PME) et des EES pour améliorer la compétitivité des SIG et l'accès des citoyens européens à ces services.

**Avis du 27 octobre 2004 sur le dynamisme européen<sup>71</sup> :**

Le CESE affirme dans ce rapport que les EES jouent un rôle économique fondamental pour l'Union européenne, avec près de 8% de l'emploi salarié et plusieurs centaines de millions de partenaires et de membres. Il est ainsi estimé que 25% des européens sont membres d'une EES.

Le CESE insiste sur le rôle moteur que jouent les EES en tant qu'exemple d'entreprises utilisant de bonnes pratiques et participant au développement durable. Le CESE fait ainsi une typologie des bonnes pratiques des EES :

- Création et maintien d'emplois par le démarrage et la restructuration des entreprises [3.2.1].
- Systèmes et agrégats d'entreprises pour le développement, l'innovation et la compétitivité [3.2.2].
- Mise en commun de ressources pour réaliser des économies d'échelle [3.2.3].
- Accès au financement et diminution des risques [3.2.4].
- Services à la collectivité [3.2.5].
- Chaînes de production et commercialisation de qualité et éthique [3.2.6].

En temps que génératrices de SIG et d'externalités positives pour l'ensemble de la société, les EES sont largement défendues par le CESE. Il souhaiterait que soit mis en place un programme de recherche-action pour mener des politiques de long terme qui viseraient à promouvoir les EES et leurs interactions avec les autres PME [point 4].

---

<sup>71</sup> CESE 1425-2004 : "*La capacité d'adaptation des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique*".

Pour cela le CESE recommande l'établissement d'un Observatoire européen des entreprises de l'économie sociale et le lancement d'une recherche pluriannuelle sur l'interaction entre les PME et EES [point 4.2]. Il prône également une simplification des règles administratives pour les EES [point 4.2.3] avec l'adaptation des moyens institutionnels. Enfin il souhaite que les EES soient mieux représentées dans le dialogue civil au niveau national et européen [point 4.2.4] afin d'améliorer les échanges entre les acteurs de terrain et les acteurs européens.

Le CESE, en tant qu'organisme de représentation des partenaires sociaux, se montre donc plus actif pour demander la reconnaissance des SIG au niveau européen et pour protéger les organismes qui contribuent à effectuer ces SIG, qui sont en grande partie des EES.

### *F. Le Comité des Régions*

Tout comme le Comité économique et social, le Comité des Régions (CdR) est un organe consultatif de l'Union européenne. Il représente le point de vue des différentes régions et se montre souvent un farouche partisan de la subsidiarité et de la décentralisation.

Le CdR a un avis assez proche de celui du CESE, à quelques nuances près. Comme les autres institutions, le CdR affirme l'importance des SIG :

*« Le Comité des Régions, à travers de nombreux avis et résolutions, a toujours soutenu le développement des services d'intérêt général, par leur progressive ouverture à la concurrence et la réalisation d'un véritable marché intérieur des services à l'échelle européenne, tout en maintenant leur accessibilité à tous les citoyens. »<sup>72</sup>*

---

<sup>72</sup> Déclaration de Peter STRAUB, Président du Comité des Régions, en préface de l'étude *Les services d'intérêt général en Europe*, sous la direction de Jacques Vandamme, Comité des Régions, Bruxelles 2005.

**8 mars 2005 : avis sur le livre blanc de la Commission sur les SIG<sup>73</sup> :**

Le CdR souhaite que la Commission tienne compte de la liberté de choisir les formes juridiques et le statut des opérateurs de SIG, pour les autorités territoriales, et qu'elle respecte le principe de subsidiarité [2.4], en n'imposant pas le recours systématique, dans certaines conditions, aux appels d'offres [1.9 ; 1.16].

Il souligne également l'importance d'établir une distinction entre SIG et SIEG et de fixer un cadre juridique clair qui se baserait sur une directive cadre [1.18] fixant les principes de fonctionnement des SIG et des SIEG. Il serait ainsi plus facile de fixer les règles de concurrence applicables pour ces activités [1.2 ; 1.15 ; 1.20].

Il affirme ainsi : « *Si la distinction entre un service économique et un service non-économique n'est pas clarifiée et que les définitions des SIG inscrites dans les traités ne sont pas complétées, le déséquilibre en matière d'application automatique des règles de concurrence est voué à perdurer* ». [1.20]

Et de poursuivre : « *L'application des règles du marché intérieur tend à prévaloir sur la juste protection des SIG. En effet, à l'exception des services fournis gratuitement par les pouvoirs publics dans le cadre de l'exercice de leurs missions, tout SIG peut révéler un aspect économique* ». [1.24]

Enfin, le CdR prend acte du cadre international, il se félicite de l'aide que l'Europe va apporter pour accroître les SIG dans les pays en développement [1.30]. Surtout, il est préoccupé des négociations internationales, dans le cadre de l'OMC, sur la libéralisation des services, et estime qu'il faudrait organiser un grand débat sur le sujet [1.31]. Il conclue ainsi : « *En tout état de cause, il ne faut pas poursuivre le processus des libéralisations, sans procéder à une minutieuse et constante évaluation de leur impact au niveau économique, social, territorial et environnemental* ». [2.8]

---

<sup>73</sup> CdR 327/2004.

Le CdR va poursuivre son analyse dans un nouvel avis après que la Commission ait rendu public sa décision sur les aides d'État :

**Avis du 5 décembre 2005 sur le Plan d'action dans le domaine des aides d'État de la Commission<sup>74</sup> :**

Dans ce nouvel avis, le CdR réitère ses craintes face à la démarche de la Commission de considérer la libre concurrence comme le meilleur moyen d'assurer l'efficacité des aides d'État et d'obtenir des SIG efficaces [1.2 ; 1.4 ; 1.6]. Le CdR préférerait que l'on prenne en compte un « *objectif du bien-être du consommateur* » [1.5] et que l'on reconnaisse que les aides d'État ne faussent pas la concurrence entre États lorsqu'elles concernent des PME et des petits SIEG [1.6].

Le CdR propose donc une fois de plus que l'on respecte le principe de subsidiarité :

*« En obligeant les collectivités territoriales à mieux définir leurs contrats de service public, ces dispositions se traduiront par une transparence et une responsabilité démocratique accrues dans la gestion des services d'intérêt économique général »* [2.3]

Il réitère également sa demande de voir la Commission réaliser une directive-cadre. Le CdR formule à ce propos des demandes concrètes :

- *« Fixer des critères de distinction entre services d'intérêt économique général (SIEG) et services d'intérêt général (SIG) non-économique.*
- *Établir les principes et obligations générales des services d'intérêt général, notamment l'universalité, la continuité, la qualité, l'efficacité et l'accessibilité du service ainsi que la protection des usagers et des consommateurs.*
- *Fixer des critères visant à pallier les distorsions des échanges.*

---

<sup>74</sup> CdR 225/2005.

- *Reconnaître le droit des collectivités locales et régionales à fournir elles-mêmes des services d'intérêt économique général et à établir des orientations quant à leur financement.*
- *Mettre en place des mécanismes d'évaluation ».* [2.5]

Enfin, le CdR réclame une meilleure prise en compte des organisations à but non lucratif [2.9].

# L'économie sociale dans l'Union européenne

## I. LA DÉFINITION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

*« Les entreprises de l'économie sociale (EES) se caractérisent par la primauté de leur objectif social sur la maximalisation du profit, le lien avec le territoire et le développement local. Tout en étant compétitives et occupant une position forte sur le marché, les EES pratiquent de par leur nature et leurs statuts des valeurs de solidarité, de cohésion sociale, de responsabilité sociale, de liberté d'adhésion de leurs membres, de gestion démocratique, de participation et d'autonomie. Elles représentent une forme d'entreprendre différente du modèle dominant de société de capitaux. »<sup>75</sup>*

C'est ainsi que la Conférence européenne permanente des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations présente la « charte de Principes de l'Économie sociale ». Ce qui lie en effet toutes ces organisations aux caractéristiques juridiques différentes, c'est une même philosophie qui se traduit par quatre grands principes communs<sup>76</sup> :

- **Une finalité de service plutôt que de profit.**  
L'entreprise d'économie sociale est par la nature même

---

<sup>75</sup> Charte de Principes de l'Économie sociale présentée par la CEP-CMAF le 10 avril 2002 à Bruxelles. [http://www.cepcmaf.org/word\\_folder/CES\\_FR.doc](http://www.cepcmaf.org/word_folder/CES_FR.doc)

<sup>76</sup> Jacques Defourny, *Économie sociale*, in *Dictionnaire de l'autre économie*, sous la direction de Jean-Louis Laville et Antonio David Cattani, Desclée de Brouwer, Paris, 2005.

de son activité un service rendu à ses membres ou à la collectivité, et non un outil de rapport financier. Réaliser des bénéfices est souvent un moyen de faire exister ce service, mais non le mobile principal de l'activité.

- **Une autonomie de gestion.** Le secteur de l'économie sociale est entièrement privé. Il se distingue totalement du secteur public, même si les pouvoirs publics peuvent subventionner totalement ou en partie les associations. Ces dernières gardent leur autonomie et gardent une grande liberté dans la manière de mener leurs activités économiques.
- **Un processus de décision démocratique.** Contrairement aux entreprises capitalistes traditionnelles où les droits de vote sont proportionnels aux capitaux apportés (une action = une voix), les entreprises sociales respectent le principe de l'égalité entre les membres (un homme = une voix) sans tenir compte de l'apport financier de chacun.
- **La primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.** Lorsqu'une entreprise sociale réalise des bénéfices, elle les destine avant tout à son objet social. Les profits doivent donc être limités et réinvestis dans le projet de la structure. Elle peut éventuellement en faire profiter directement ses membres ou le public par une plus grande prise en charge des coûts des services et produits proposés. Elle peut également en faire profiter ses employés par des hausses de revenu ou des primes.

L'économie sociale est au croisement de plusieurs secteurs d'activités dont elle épouse parfois certaines caractéristiques. Aussi est-il important de faire le point sur la terminologie complexe associée à l'économie sociale pour comprendre sa position au confluent de plusieurs notions.

## A. Secteur marchand / non marchand

Une entreprise issue du secteur de l'économie sociale peut proposer des services marchands ou non marchands. Ce qui importe c'est l'usage qu'elle fait des revenus tirés de son activité marchande.

Un service non marchand est un service dont le prix ne reflète pas les coûts de production et qui est principalement fourni grâce à la mobilisation de ressources prélevées dans le cadre d'un mécanisme de redistribution, sous la forme d'une production publique ou par l'octroi de subventions<sup>77</sup>. Les hôpitaux, les services sociaux, les écoles, les administrations, mais aussi toute une partie du monde associatif proposent des services non marchands.

Le système européen de comptabilité utilise un système très simple pour différencier le secteur marchand du secteur non marchand<sup>78</sup> : « *Si moins de 50% des coûts de production sont couverts par le produit des ventes, l'unité institutionnelle concernée constitue un producteur non marchand.* » Les centres d'économie sociale de certaines universités belges trouvent cette définition dite du 50% trop elliptique et proposent la définition suivante : « *Par secteur non marchand nous entendons l'ensemble des organisations animées d'une finalité non-lucrative et qui, en raison de la nature collective des biens et services qu'elles offrent ou parce qu'elles refusent de laisser les seules lois du marché régir cette production, la valorise autrement que par la vente à un prix couvrant le coût de production.* »<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Marée, M. et Mertens, S., *Contours et statistiques du non marchand en Belgique*, Les éditions de l'Université de Liège, Liège, 2002.

<sup>78</sup> Commission européenne, Système SEC-1995, 1996, p.46.

<sup>79</sup> Économie sociale, *Enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*, Université de Liège, Université catholique de Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, Édition De Boeck Université, Bruxelles, 2001.

Cependant, la Commission européenne a une notion très extensive du secteur marchand. Elle reprend à son compte la jurisprudence de la Cour de justice et affirme que « *le critère essentiel pour qualifier une activité économique, consiste à vérifier si cette activité, même si elle est organisée dans un but non lucratif par un organisme public ou par un organisme poursuivant une finalité sociale, s'exerce sur un marché dans lequel elle peut entrer en concurrence avec une activité similaire exercée contre rémunération par une entité privée poursuivant un but lucratif. Un élément important à prendre en compte est la faculté éventuelle de l'entité d'influencer le niveau de la contrepartie pour les prestations de services fournies. S'agissant de la présence de certains éléments de solidarité, il faut vérifier si ces éléments sont si fondamentaux et essentiels qu'une entité privée ne saurait les assumer ou s'ils présentent un caractère plus limité, n'excluant pas la qualification d'activité économique* »<sup>80</sup>.

Cela signifie que toutes les entreprises qui fournissent des activités économiques à but non lucratif, telles les mutuelles ou les coopératives, sont de fait considérées comme appartenant au secteur marchand et doivent respecter les règles européennes de la concurrence. Mais cela signifie également que les organisations qui se situent à la limite entre secteur marchand et non marchand, comme les associations et les fondations, peuvent être considérées comme prestataires d'activités économiques par la Commission européenne et la Cour de justice. Cela implique que ces organisations sont de plus en plus amenées à respecter le droit de la concurrence (mais également les obligations en matière comptable et fiscale liées aux activités économiques) sous peine de courir le risque de poursuites judiciaires.

---

<sup>80</sup> Synthèse proposée par Marianne Dony in *Les Services d'intérêt général en Europe*, Comité des Régions, Bruxelles, 2005. Cette analyse se base sur les conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire INAIL (C-218/00) et sur le *non paper* de la Commission « Services d'intérêt économique général et aides d'états » de 2004.

## ***B. Secteur privé / public***

L'économie sociale se situe dans le secteur privé. Elle est indépendante des pouvoirs publics. Les associations et entreprises qui fonctionnent selon les principes de l'économie sociale peuvent demander des subventions à l'État et aux administrations afin de pouvoir financer leur(s) activité(s). Dans ce cas, elles sont alors soumises au cadre défini dans le dossier de subvention, pour des subventions de projets comme pour des subventions de fonctionnement ou d'investissement. Les organisations de l'économie sociale disposent alors dans ce cadre d'une certaine marge de manœuvre et d'autonomie dans la mise en œuvre de leur objet social et de leurs projets. Ce cadre est plus contraignant pour les structures agréées par l'État, reconnues d'utilité publique ou qui ont reçu une délégation de service public. Les entreprises publiques, quant à elles, ne font pas partie de l'économie sociale.

Il convient à ce propos de rappeler la différence entre une entreprise publique et un service public. Certaines entreprises sont totalement ou en partie détenues par des capitaux publics et sont pourtant des entreprises qui cherchent à réaliser des profits en produisant des biens et services marchands. C'est par exemple le cas des entreprises de télécommunications qui détenaient autrefois des monopoles nationaux (Belgacom, Deutsch Telecom, France Telecom, ...).

En revanche, un service public est un service qui possède les caractéristiques de non-exclusion (i.e. qu'il est impossible ou techniquement fort coûteux d'exclure certains individus de la consommation de ce service) et de non rivalité (i.e. la consommation par un individu n'entrave pas celle des autres, autrement dit, il n'y a pas de problème de congestion lié à la consommation de ce service) qui rendent difficile sa fourniture à travers un mécanisme de marché. En effet, une première difficulté concerne le risque du « passager clandestin » (qui consomme sans payer). Une seconde difficulté tient à la détermination du niveau de bien ou service public à proposer du

fait que les individus ont tendance à ne pas révéler leurs préférences pour ce bien ou service (puisque'ils espèrent consommer sans payer ou en payant le moins de taxes possible pour en bénéficier). En théorie, la fourniture par le marché de services publics purs est problématique. En réalité, la notion de service public est plus large et recouvre l'ensemble des services qui ont une mission de service public. Dans ce cadre, des accords peuvent être conclus dans des logiques de délégation de service public, pour que ce service soit fourni par un opérateur privé. Dans le cas des transports publics par exemple, les collectivités subventionnent les sociétés de transport en commun pour rendre un service public de transport. Or ces sociétés de transport peuvent être tout aussi bien détenues par des capitaux publics que par des capitaux privés.

Mentionnons également l'existence de services dits quasi-collectifs ou quasi-publics, i.e. des services qui, au-delà des bénéfices individuels qu'ils procurent aux usagers, sont source de bénéfices pour la collectivité dans son ensemble. Ces bénéfices collectifs possèdent les caractéristiques d'un bien public, tel que défini ci-dessus. Nous pouvons considérer que la plupart des organisations de l'économie sociale fournissent des services quasi-collectifs.

### C. Secteur à but lucratif / non lucratif (profit / non-profit)

Si la terminologie « à but lucratif et sans but lucratif » est très proche de celle « *profit* et *non-profit* », il y a une différence importante entre ces termes. Le second s'inscrit plutôt dans une tradition anglo-saxonne et ne correspond pas tout à fait à ce qui se passe dans l'Union européenne. « *Une non-profit organisation est une organisation privée indépendante à laquelle on peut librement adhérer. Elles sont libres d'utiliser et mobiliser des ressources volontaires sous la forme de dons et de bénévolat. En outre elles ne distribuent pas de profits à leurs membres ou à leurs administrateurs.* »<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Définition donnée par l'université américaine John Hopkins, dans le cadre

Traditionnellement, les *non-profit organizations* n'admettent pas la possibilité de redistribuer les profits de l'organisation à leurs membres ou à leurs administrateurs. Ce sont alors essentiellement les ONG et les *voluntary associations* qui représentent ce secteur au Royaume-Uni par exemple. Or dans d'autres pays européens, notamment en Italie, en Belgique et en France, les coopératives et les mutuelles sont comptabilisées comme faisant partie du secteur non lucratif, car elles n'ont pas pour but de maximiser leur profit et se placent dans une logique de profit limité.

Les institutions sans but lucratif (ISBL) peuvent réaliser des profits, du moment que les gains sont réinvestis pour contribuer à la finalité sociale de l'organisation et non pas accumulés. Ces institutions peuvent être privées, dans ce cas elles font parties du secteur de l'économie sociale, ou publiques, auquel cas elles appartiennent au secteur public.

On considère que ces institutions ne cherchent pas uniquement à gagner de l'argent, mais tiennent compte d'autres facteurs dans leurs objectifs. Elles favorisent la cohésion sociale en cherchant à renforcer le bien-être des membres et usagers en ne se focalisant pas uniquement sur des facteurs prix, mais en tenant compte également de valeurs solidaires, d'éthique sociale ou environnementale et de prise en compte des impacts des activités sur l'ensemble de la société.

Malgré le manque de couverture médiatique dont font preuve la plupart des ISBL, elles sont de plus en plus nombreuses et couvrent de plus en plus d'activités.

D'après une étude de l'Institut des Comptes nationaux et de la Banque nationale, le secteur à but non lucratif est en pleine expansion en Belgique<sup>82</sup> :

« *Globalement, les quelque 16 000 Institutions sans but lucratif*

---

d'une comparaison internationale sur le secteur « *non-profit* » coordonnée depuis 1990.

<sup>82</sup> Communiqué de presse de la Banque nationale de Belgique du 28 mars 2006 sur le poids des ISBL dans l'économie.

*(ISBL)<sup>83</sup> couvertes par le compte satellite ont une activité de production qui, en 2003, a généré une valeur ajoutée de 12,3 milliards d'euros (soit une progression de plus de 20% par rapport à 2000). La contribution de ces organisations au produit intérieur brut (PIB) a atteint 4,5%. Elles sont surtout actives dans diverses branches d'activité comme la santé (41% de la valeur ajoutée totale du secteur), l'action sociale (28%) et les activités associatives diverses (11%), mais aussi dans des branches traditionnellement réservées aux sociétés ou aux indépendants comme le commerce, l'horeca, les services aux entreprises (12%). En 2003, les associations employaient 348 000 salariés, ce qui représente 10% de l'emploi salarié. »*

#### *D. Conclusion*

Les entreprises de l'économie sociale sont donc présentes sous de multiples formes et constituent un réseau dense et varié. Elles articulent des logiques marchandes, non marchandes et réciprocitaires. Les entreprises de l'économie sociale ont également évolué et selon Jean-François Draperi, elles sont aujourd'hui très différentes des coopératives et des mutuelles d'autrefois :

*« Les associations à finalité sociale, aujourd'hui identifiées sous le terme d'entreprises sociales, représentent en nombre la composante la plus importante de la nouvelle économie sociale. Les entreprises sociales, sont loin, au premier abord de l'utopie alternative qui a inspiré les premières associations coopératives*

---

<sup>83</sup> *« Sont concernées par l'étude les unités employant du personnel salarié ayant adopté la forme juridique d'association sans but lucratif (ASBL) ou ayant adopté une forme juridique sans but de lucre plus particulière (fondation, union professionnelle...). Les associations de fait qui emploient du personnel et qui ne poursuivent pas un but de lucre (syndicats, ...) font également partie de la population. Par contre, en raison du manque de certaines données de base spécifiques à leur sujet, les établissements scolaires du réseau de l'enseignement libre et les ISBL sans emploi rémunéré ne sont pas compris dans la population étudiée. »*

*et mutualistes, puis les coopératives de consommation. En effet, elles s'appuient largement sur l'État (alors que l'économie sociale historique revendique l'indépendance économique et politique), s'adressent fréquemment à des tiers non sociétaires (alors que l'économie sociale historique est au service de ses membres), et, revendiquant une économie plurielle, ne prétendent pas remplacer toute l'économie (alors que l'économie sociale historique est née de la volonté de remplacer l'économie capitaliste). »<sup>84</sup>*

Aujourd'hui, les anciennes entreprises de l'économie sociale cohabitent avec les nouvelles et il existe une très grande variété de structures aux profils les plus divers. Toutes ont en commun leur volonté de mettre l'homme et la société au centre de leur démarche, et non le capital. Elles jouent un rôle fondamental en Europe, comme l'affirme la Conférence européenne permanente des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations (CEP-CMAF) :

*« L'économie sociale se fonde sur une large base sociale et mène à bien ses activités sous des formes juridiques variées, en faisant preuve de sa compétitivité, de sa capacité de croissance et d'adaptation aux nouveaux défis sociaux et économiques.*

*Ainsi, elle est une composante fondamentale de la société civile organisée. Elle prend position et rend des avis aux pouvoirs publics sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui touchent à la vie des citoyens.*

*L'économie sociale contribue de manière significative à la construction d'une société plurielle plus participative, plus démocratique et plus solidaire. »<sup>85</sup>*

Les organisations de l'économie sociale s'insèrent ainsi parfaitement dans le modèle européen d'une économie dynamique, respectant des normes sociales et environnementales élevées.

---

<sup>84</sup> Jean-François DRAPERI, *L'Économie sociale, Utopies, Pratiques, Principes*, Presses de l'Économie sociale, Montreuil, 2005, p. 94-95.

<sup>85</sup> Charte de Principes de l'Économie sociale présentée par la CEP-CMAF le 10 avril 2002 à Bruxelles.

## II. L'ÉCONOMIE SOCIALE EN EUROPE

L'économie sociale en Europe est en croissance continue. Elle est créatrice de plus en plus d'emplois, ce qui la place à un niveau qui n'est pas négligeable comparativement à l'économie traditionnelle. En outre, les entreprises de l'économie sociale sont moins susceptibles que les entreprises capitalistes traditionnelles de délocaliser ces emplois pour profiter des plus faibles coûts de production à l'étranger, et cela pour deux raisons :

- De nombreuses EES répondent à des besoins locaux et fournissent des services sociaux aux habitants d'un territoire donné, et ne peuvent donc pas se délocaliser.
- Les EES ne cherchent pas à tirer profit de la mondialisation pour obtenir les prix les plus bas. Au contraire elles œuvrent (dans le cas d'activités liées au commerce équitable, au tourisme solidaire ou à la coopération internationale) à l'amélioration du niveau de vie de l'ensemble des travailleurs, dans les pays du Nord et dans ceux du Sud, en améliorant les conditions de travail et en garantissant des prix minimaux suffisants. Aussi les EES n'opposent pas les salariés du Nord à ceux du Sud pour obtenir plus de compétitivité, mais préfèrent plutôt privilégier les partenariats.

La Commission européenne a pris en compte dès 1999 le rôle très important et très bénéfique que jouent les EES pour l'ensemble de l'économie. En effet, dans le programme cadre de financement de la période 2000-2006, le développement de l'économie sociale est inscrit parmi les missions à réaliser dans le cadre de l'objectif 3 du Fonds social européen (qui soutient l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi).

L'économie sociale s'intègre ainsi pleinement dans le modèle social européen en alliant les objectifs de modernité et d'efficacité avec des objectifs sociaux et d'intégration de

l'ensemble de la population au sein de la société. Elle offre ainsi une nouvelle forme moderne de solidarité.

## *A. Une partie intégrante du modèle social européen*

### **1. Au coeur des objectifs de la stratégie de Lisbonne**

Lors du Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement ont fixé les objectifs stratégiques à atteindre pour l'Union européenne :

- *Préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance, au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la R&D, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation et par l'achèvement du marché intérieur.*
- *Moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale.*
- *Entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques.*

Le Conseil de Göteborg, en juin 2001, ajoutera l'environnement aux principales préoccupations de l'Union.

L'économie sociale s'inscrit totalement dans la réussite de ces objectifs. Elle est en effet le secteur le plus à même de relier les perspectives économiques, sociales et environnementales. C'est un secteur en croissance forte et continue, qui correspond aux attentes des citoyens européens. La taille souvent petite ou moyenne des structures de l'économie sociale leur accorde plus de souplesse dans leur fonctionnement et leur permet ainsi d'être plus réactives. Elles sont plus aptes à s'adapter aux besoins des personnes qui ont recours à leurs services.

Les EES permettent ainsi de satisfaire les besoins d'éducation et de formation continue et proposent des solutions alternatives et complémentaires aux programmes de formation proposés par les États. Les EES se montrent particulièrement efficaces pour soutenir les personnes en difficulté. Elle forme un terreau favorable pour insérer les groupes les plus en difficulté dans le monde associatif et professionnel. En effet, les EES portent une attention toute particulière à la formation professionnelle et à l'insertion des personnes en difficulté. Selon leur domaine d'activité, elles n'hésitent pas à employer des personnes en difficulté d'insertion (chômeurs de longue durée, personnes peu qualifiées, immigrés ou handicapés) pour leur permettre d'acquérir une expérience, de se former et ainsi de trouver de nouvelles perspectives professionnelles et sociales.

Bien que les EES aient avant tout une finalité sociale et visent à développer le bien-être de leurs membres, employés et usagers, elles permettent de dynamiser fortement l'économie. Elles sont intégrées dans un système entrepreneurial et associatif local et permettent de former un terreau favorable à la création d'emplois. Elles apportent une aide décisive aux porteurs de projets, notamment issus de certaines catégories de population qui n'ont pas accès aux systèmes traditionnels de financement (les chômeurs, les étrangers, les femmes, etc.), dans le cadre de l'aide à la création d'activités.

Enfin, les EES sont des partenaires privilégiés des administrations publiques et des autres institutions étatiques. Elles peuvent, dans certains cas, se suppléer à ces dernières pour réaliser certaines missions, et peuvent dans tous les cas apporter aide et conseil aux acteurs publics. Elles peuvent ainsi aider à moderniser les institutions étatiques et à renforcer le rôle de l'État. Les EES sont donc à ce titre des interlocutrices légitimes des pouvoirs publics.

Les conclusions de Conseil de Lisbonne insistaient sur plusieurs points, dont entre autres : « Une économie basée sur la connaissance, une société de l'information pour tous, un climat favorable pour le développement d'entreprises novatrices et

*notamment les PME et un État social actif.* » Les EES participent pleinement à la réalisation de ces objectifs et favorisent un développement harmonieux et durable en attachant une grande importance à la cohésion sociale et à la protection de l'environnement.

## **2. La reconnaissance par les institutions européennes**

Les institutions européennes sont conscientes des atouts des EES. Bien que le secteur de l'économie sociale ne soit pas reconnu en tant que tel par le droit européen, il existe un cadre réglementaire qui l'encadre.

La Commission a ainsi produit un règlement qui fixe les grandes orientations des sociétés coopératives européennes<sup>86</sup> :

*« Une société coopérative européenne (nommée SEC par la suite) devrait avoir pour objet principal la satisfaction des besoins de ses membres et/ou le développement de leurs activités économiques et sociales, dans le respect des principes suivants :*

- *Ses activités devraient avoir pour finalité le bénéfice mutuel de ses membres afin que chacun d'entre eux bénéficie des activités de la SEC en fonction de sa participation.*
- *Ses membres devraient également être des clients, travailleurs ou fournisseurs ou sont, d'une manière ou d'une autre, impliqués dans les activités de la SEC.*
- *Son contrôle devrait être assumé à parts égales entre ses membres, un vote pondéré pouvant toutefois être prévu, afin de refléter la contribution de chaque membre à la SEC.*
- *La rémunération du capital emprunté et des participations devrait être limitée.*

---

<sup>86</sup> Règlement CE 1435/2003 du Conseil du 22.7.2003 relatif au statut de la société coopérative européenne, considérant 10.

- *Ses bénéfices devraient être distribués en fonction des activités réalisées avec la SEC ou utilisés pour satisfaire les besoins de ses membres.*
- *Il ne devrait pas y avoir de barrières artificielles à l'adhésion.*
- *En cas de dissolution, l'actif net et les réserves devraient être distribués selon le principe de dévolution désintéressée, c'est-à-dire à une autre entité coopérative poursuivant des fins ou des objectifs d'intérêt général similaires. »*

Ce règlement européen fixe des exigences minimales en matière de réalisation des statuts de la société coopérative européenne, de capital, de constitution et d'immatriculation pour faciliter leur établissement dans plusieurs pays à la fois.

La Commission a également entrepris de consulter les entreprises mutualistes afin de mieux les connaître et pouvoir réaliser des réglementations européennes à l'avenir<sup>87</sup>. Elle travaille également sur la publication d'un statut d'association européenne. Toutefois ce statut est étudié depuis 1992 et n'a toujours pas abouti. M. Barroso n'a pas non plus retenu le dossier de la création d'un statut de mutualité européenne comme un des dossiers prioritaires à achever<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Les entreprises mutualistes pouvaient répondre entre le 3 octobre 2003 et le 31 janvier 2004 à un document de consultation sur les Mutuelles dans une Europe élargie. Le document est disponible sur Internet sous le lien suivant : <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/mutuals-consultation/doc/mutuals-consult-doc-fr.pdf>

<sup>88</sup> La députée Françoise Castex a posé une question à ce sujet le 29 juillet 2006 et la réponse de la Commission fut la suivante : « *Dans le souci de promouvoir la compétitivité de l'Union européenne, la Commission s'est donnée pour tâche d'améliorer la qualité de l'environnement réglementaire, ainsi qu'elle l'avait annoncé dans sa communication du 16 mars 2005 « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne ».* Dans ce cadre, la Commission a examiné les propositions de textes en instance au Conseil/Parlement et a décidé de retirer, notamment, les propositions qui ne sont pas suffisamment avancées sur le plan du processus législatif. C'est le cas de la proposition de règlement portant création du Statut

Néanmoins, cela n'empêche pas la Commission de continuer à mener sa réflexion sur les entreprises de l'économie sociale. Elle a ainsi mis l'accent sur le développement de petites entreprises dans le secteur social dans son plan d'action pour l'entrepreneuriat de 2004<sup>89</sup>. En avril de la même année, elle a également demandé un avis au Comité économique et social européen (CESE) sur la capacité d'adaptation des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique<sup>90</sup>. Enfin, la Commission est en train de réaliser une étude sur le secteur de l'économie sociale en Europe afin de mettre en avant les bonnes pratiques des entreprises du secteur. Cette étude devrait être disponible à la fin de l'année 2006.

Toutefois, la Commission a pris du retard dans la mise en place d'un statut pour les associations européennes. Par rapport aux attentes de la plupart des représentants directs et indirects du secteur, la Commission ne va ni assez vite ni assez loin dans sa reconnaissance de l'économie sociale. Le Parlement européen, le Comité économique et social européen ainsi que le Comité des Régions appellent de leurs vœux à une meilleure prise en compte du secteur<sup>91</sup>. En effet, si l'économie sociale n'est pas considérée comme la meilleure alliée du marché unique, elle permet pourtant de lier les objectifs de compétitivité à ceux de la cohésion sociale et de la réduction des inégalités.

---

*de la Mutualité européenne. Ce texte date de 1992 et n'a plus fait l'objet de discussion au Conseil depuis 1996. »*

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2006-0311+0+DOC+XML+V0//FR&L=FR&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

<sup>89</sup> The European Agenda for Entrepreneurship (COM (2004) 70 final, 11.02.2004).

<sup>90</sup> Avis exploratoire du CESE 1425/2004 du 27 octobre 2004.

<sup>91</sup> Voir le chapitre suivant sur la prise de position des acteurs européens.

## *B. Une forme de solidarité moderne*

Les services à la personne constituent aujourd'hui l'une des principales demandes des européens. Ces services étaient autrefois assurés gratuitement par le groupe familial ou la communauté locale, mais dans une société de plus en plus basée sur l'économie et sur l'individualisme, ces liens traditionnels ont de plus en plus tendance à s'estomper.

L'État a traditionnellement eu le rôle de se suppléer aux communautés locales et aux cercles familiaux pour assurer l'accès au bien-être social des populations. Dans la période d'après-guerre marquée par une forte croissance économique, on parlait d'État providence qui assurait une sécurité sociale pour tous et prévenait contre les risques de maladie et d'accidents, les problèmes liés au vieillissement des populations et aidait la famille.

Aujourd'hui, alors que les citoyens sont de plus en plus exigeants face à l'État, ce dernier n'a pas les ressources nécessaires pour couvrir les nouveaux besoins modernes, ni sur le plan matériel ni sur le plan financier. Les organisations de l'économie sociale peuvent alors venir en aide aux citoyens et prendre en charge leurs nouveaux besoins. Elles sont en effet en contact direct avec les citoyens, peuvent faire preuve de plus de souplesse que les organisations étatiques et ont ainsi la capacité d'apporter des réponses rapides à des problèmes concrets.

### **1. Entre État et marché**

Pour réaliser un service d'intérêt général, on ne doit pas forcément choisir entre le recours au marché « capitaliste » ou le recours à l'État. Si le marché va apporter des réponses efficaces et rapides, il va se contenter de répondre à des demandes solvables et va ignorer les besoins des plus pauvres. D'un autre côté, l'État va apporter des services pour tous, mais les structures étatiques sont lourdes et peu réactives. Dans

certains cas, le marché ou l'État peuvent s'avérer les plus efficaces pour apporter des solutions, dans d'autres, il faut trouver des solutions nouvelles. C'est alors que l'économie sociale a tout son intérêt : ce secteur possède la flexibilité du secteur privé capitaliste tout en accordant la même importance aux actions sociales que le ferait le secteur public.

Or, comme l'affirme le sociologue Jean-Louis Laville<sup>92</sup>, les services sociaux d'intérêt général et, avant tout, les services de proximité sont le nouveau gisement d'emplois pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Ces services qui, dans les sociétés traditionnelles, étaient assurés par les membres de la famille élargie, du clan ou de la communauté, sont de moins en moins pris en charge aujourd'hui. Il s'agit de la garde des jeunes enfants ou des vieilles personnes, l'aide à domicile, l'éducation et la formation, etc.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, l'État a substitué à la solidarité organique de la famille, une nouvelle forme de solidarité institutionnelle. Il offrait alors à l'ensemble de la population des services encore inaccessibles aux masses laborieuses, tels que l'éducation pour tous, les soins de santé ou les pensions de retraite. Aujourd'hui, l'offre des services de l'État ne permet plus de couvrir l'ensemble des besoins de la population. L'État présente en effet une offre globale de services. Cette offre est la même pour tous et ne permet pas de traiter les cas de manière suffisamment personnalisée et adaptée aux besoins de chacun. L'État n'est en outre pas en mesure de financer directement l'ensemble des services sociaux d'intérêt général ni d'offrir des rémunérations élevées à tous les travailleurs du secteur.

Les entreprises de l'économie sociale sont en relation directe avec les habitants d'une zone géographique donnée. Elles sont donc capables d'apporter des réponses rapides et concrètes à ces habitants. Dans cette nouvelle configuration, les fournisseurs de services connaissent les bénéficiaires et

---

<sup>92</sup> Jean-Louis Laville, *Sociologie des services, Entre marché et solidarité*, Éditions Érès, Paris, 2005.

entretiennent des liens forts avec eux. L'État n'apparaît plus comme un fournisseur de services, mais comme un régulateur, à la manière de ce qu'il se passe dans les pays scandinaves. Cela permet d'augmenter la qualité des services, celle des emplois et la satisfaction du bénéficiaire du service. L'économie sociale permet de recréer du lien social entre fournisseurs et bénéficiaires, ce qui diminue le stress pour ces deux acteurs. La finalité du service est sociale avant d'être économique, ce qui assure la qualité du service. Le fait qu'il existe une multitude de structures différentes permet de trouver les solutions les plus appropriées à un problème donné.

Jean-Louis Laville a dressé un idéal type des services solidaires<sup>93</sup> :

« Cet idéal type des services présente deux caractéristiques majeures :

- *Des espaces publics de proximité qui permettent une construction conjointe de l'offre et de la demande.*
- *Une fois créés les services solidaires se consolident par l'hybridation entre différents types de ressources : marchandes, non marchandes et non monétaires. »<sup>94</sup>*

Le principal problème lors de la délégation des missions de service public à des organisations de type privé est celui de la confiance des fournisseurs et des bénéficiaires des services dans le système.

Jean-Louis Laville explique que cette confiance est obtenue grâce à deux types de rationalisation<sup>95</sup> :

- « *La rationalisation de type institutionnel : la référence à des valeurs fondatrices se décline en règles écrites,*

---

<sup>93</sup> Voir à ce propos le livre de Jean-Louis Laville et B. Eme, *Création d'emploi et processus d'insertion dans les services de proximité*, CRIDA, CNRS, Paris, 1994.

<sup>94</sup> Jean-Louis Laville, *Sociologie des services, Entre marché et solidarité*, Editions Érès, Paris 2005, p 99.

<sup>95</sup> Idem p.101.

*régissant les rapports entre salariés et usagers, qui peuvent être invoquées en cas de litige. Les services solidaires peuvent en outre bénéficier de l'implication de bénévoles (usagers, membres, experts, contrôleurs) qui contribuent à l'établissement et à l'évaluation des valeurs et des règles dans une dynamique d'auto-évaluation régulière.*

- *La rationalisation de type organisationnel : on formalise des méthodes de résolution des problèmes en constituant des « répertoires de routines organisationnelles » à partir de la typification des cas rencontrés. On a un patrimoine collectif utile tant pour le personnel que pour les membres confrontés dans leurs tâches à une incertitude permanente. »*

Le dynamisme des EES vient donc à la fois de l'implication de l'ensemble des acteurs du secteur (usagers, membres, personnel, administration) que du partage des connaissances et des échanges de bonnes pratiques entre les différents organismes confrontés aux mêmes réalités.

## **2. Insérer les entreprises de l'économie sociale (EES) dans le marché unique**

Compte tenu de tous les avantages des EES, il serait utile de développer ce secteur au niveau européen. Il faut pour cela garantir un cadre institutionnel qui assure le bon fonctionnement des fournisseurs de services sociaux.

Maurice Duranton, Vice Président de la CEP-CMAF, fait la proposition suivante : exclure les SSIG du champ de la concurrence lorsqu'on a un certain faisceau d'indices, dont il dresse une liste non-exhaustive<sup>96</sup> :

- existence ou non d'un marché (dans une zone donnée, dans des conditions données), sur lequel existe une concurrence ;

---

<sup>96</sup> Conférence de Vienne sur les SSIG, 20 avril 2006, intervention de Maurice Duranton.

- rentabilité ou non ;
- caractère onéreux ou non des prestations rendues ;
- subvention accordée par la puissance publique ;
- réponse à un besoin fondamental ou un droit de la personne humaine ;
- domaine d'intervention considéré comme régulé de façon particulière ;
- gestion au niveau local, sans influence sur les échanges communautaires ;
- existence de bénévolat ou de dons ;
- rémunération fixée ou non comme une contrepartie du service rendu ;
- permanence de la plupart de ces éléments dans la durée ;
- la cohésion sociale ;
- le contrôle démocratique ;
- l'aménagement du territoire ;
- le développement durable ;
- la mise en œuvre du principe de solidarité.

Il faudrait donc créer un cadre spécifique pour les organisations présentant une ou plusieurs de ces caractéristiques, ce qui leur permettrait de mener à bien leurs missions sans interférer avec le marché unique européen. Les EES n'ont en effet pas vocation à concurrencer de manière déloyale les entreprises à but lucratif, mais à proposer un ensemble de services de base qui contribuent à la compétitivité de l'ensemble de l'économie et à la cohésion sociale au sein de l'Union.

D'un point de vue théorique, il semble indispensable, pour pouvoir réaliser une mission à bien, de travailler dans un cadre juridique adapté. Le sociologue Jean-François Draperi a théorisé la relation qui existe entre le cadre juridique et la pratique des organisations à finalité sociale<sup>97</sup> :

<sup>97</sup> Jean-François DRAPERI, *L'Économie sociale, Utopies, Pratiques, Principes*, Presses de l'Économie sociale, Montreuil, 2005, p. 108-109.

*« Les statuts juridiques mettent en œuvre les principes et font 'cliquer' en institutionnalisant les pratiques novatrices. Eux seuls permettent de garantir l'avenir. Sans un combat juridique permanent, l'économie sociale prend tout simplement le risque de disparaître. Sans cesse, elle doit montrer le bien-fondé de l'existence des groupements de personnes face aux sociétés de capitaux.*

*Cependant, les valeurs, principes et règles juridiques n'ont de sens que vécus à travers des pratiques. Les pratiques actualisent en permanence les principes, et orientent la construction juridique. »*

Il faut donc combiner pratiques efficaces et réglementation adaptée, ce qui n'est pas le cas au niveau européen. On retrouve ces affirmations dans les prises de position des acteurs du secteur.

### **III. LES PRISES DE POSITION DES ACTEURS**

Les informations que l'on trouvera ici se basent sur les réponses des organisations européennes au Livre vert de la Commission sur les SIG<sup>98</sup>, sur les réactions face à la communication de la Commission sur les SSIG<sup>99</sup> et sur les avancées législatives du texte de la directive Services.

#### *A. La CEP - CMAF: Conférence européenne permanente des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations*

La CEP-CMAF est la principale organisation représentant les entreprises de l'économie sociale au niveau européen. Elle a été créée en 2000 par cinq organisations européennes (mutuelles,

<sup>98</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/comments/partner\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/comments/partner_en.htm)

<sup>99</sup> Voir le site Internet de la Commission : [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection/answers\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/answers_fr.htm)

coopératives, associations et fondations) en coordination avec la Commission et s'efforce de promouvoir l'économie sociale en Europe<sup>100</sup>.

La CEP-CMAF a une position très claire par rapport au cadre juridique européen ; elle est d'accord sur le principe selon lequel des règles communes assurent au niveau européen plus de transparence, d'objectivité dans la passation des contrats et *in fine* plus de concurrence entre les pays, mais elle refuse que toutes les entreprises soient soumises aux mêmes règles. En effet, elle juge que les EES ont une vocation totalement différente des entreprises à vocation commerciale et demande donc des législations sectorielles pour les EES.

Elle demande également que le concept de SIEG, mentionné dans les traités, soit clarifié et doté d'une plus grande sécurité juridique. Elle voudrait en outre que la distinction entre activité économique et non-économique soit plus précise et plus simple à déterminer pour les petites structures de l'économie sociale. Ainsi, elle souhaiterait que l'on substitue le concept d'activité non commerciale à celui d'activité non-économique. En effet les EES réalisent des activités économiques à finalité sociale sans but lucratif, et ne devraient donc pas être soumises aux mêmes règles que les entreprises à finalité commerciale.

La CEP-CMAF propose donc que les règles européennes valables pour les EES ne soient plus basées sur des rapports coût/prix, mais prennent en compte d'autres éléments, tels que le bien-être et les externalités positives pour l'ensemble de la société : *« Comme les SIG, les services sociaux et de santé d'intérêt général reposent sur des valeurs communes européennes comme l'universalité, l'accessibilité, la continuité. Au-delà de leur diversité, les SSIG se caractérisent par leur nature politique, la mise en œuvre des droits fondamentaux en respectant les principes de solidarité. Il s'agit des services étroitement liés à la personne et à son intégrité propre. Les SSIG constituent des réponses efficaces à des besoins de la*

---

<sup>100</sup> Voir le site Internet : [www.cepcmaf.org](http://www.cepcmaf.org)

*société qui sont en évolution constante liés étroitement aux modifications du marché du travail, au vieillissement démographique, à l'affaiblissement des solidarités familiales, etc. Le financement des SSIG est très divers mais on constate une déconnexion par rapport au principe « coût/prix ». La prise en compte d'un tel principe irait à l'encontre du respect du principe de la solidarité et d'une accessibilité pour tous. »<sup>101</sup>*

En ce qui concerne l'adoption d'un cadre législatif sur les SSIG ou les SIEG, la CEP-CMAF considère donc que toute nouvelle initiative législative communautaire sur ces sujets devra intégrer correctement les exigences de l'intérêt général et veiller à la cohérence entre les différents secteurs concernés ou susceptibles de l'être.

### *B. Le CEDAG: Comité européen des Associations d'intérêt général*

Le réseau CEDAG a été créé en 1989 pour faire entendre le secteur associatif au niveau européen sur les questions communes à l'ensemble des associations. Ses membres sont des coordinations nationales et des associations nationales ou régionales, qui représentent ensemble plus de 50.000 associations avec plus de neuf millions de membres individuels<sup>102</sup>. Le CEDAG est l'une des cinq organisations européennes à l'origine de la CEP-CMAF.

En tant que membre de la CEP-CMAF, le CEDAG partage l'approche de cette organisation. Il souhaite que les SIG respectent certaines règles générales de la concurrence, mais soient également protégées dans la réalisation de leur mission. En effet, selon lui, « *il est aujourd'hui nécessaire d'équilibrer les objectifs de la concurrence et ceux de l'intérêt général pour mieux garantir les services d'intérêt général, et en particulier les services sociaux et de santé d'intérêt général pour en faire une*

---

<sup>101</sup> Discours de Maurice Duranton, Président de la CEP-CMAF, le 20 avril à Vienne 2006, lors d'une conférence sur les SSIG.

<sup>102</sup> <http://www.cedag-eu.org/>

*composante essentielle de l'Union européenne* »<sup>103</sup>. Ainsi, le CEDAG promeut l'élaboration d'un cadre communautaire renforçant la sécurité juridique des SIG et de leurs fournisseurs, qu'ils soient publics ou privés.

Concernant l'adoption possible d'une directive sectorielle, le CEDAG se positionne en ce sens et soutient le processus communautaire de concertation, dans la continuité de la consultation lancée par la Commission auprès des organisations de la société civile qui sont parties prenantes.

Il regrette toutefois que la Commission n'accorde pas suffisamment d'importance à l'économie sociale :

*« Le CEDAG rappelle qu'outre les services dits « sociaux » au sens strict – qui ne se limitent d'ailleurs pas à la seule protection sociale – les services concernés assument également un rôle stratégique dans un domaine crucial en vue de l'objectif de Lisbonne, à savoir l'enseignement et la formation. Le CEDAG estime dès lors indispensable de procéder à une large concertation avec les organisations de l'économie sociale avant toute publication d'une directive-cadre telle que celle qui a été appelée de ses vœux par la Convention sur l'avenir de l'Europe. »*<sup>104</sup>

Le CEDAG attache également beaucoup d'importance à la réalisation d'un statut européen de l'association, comme il en existe un pour l'entreprise et la coopérative, et reste particulièrement actif pour l'adoption d'un tel statut<sup>105</sup>. Ce statut devrait apporter plus de cohérence à l'action des associations transnationales et faciliter leur action au niveau européen. Patrick de Bucquois fait toutefois part des craintes du CEDAG

---

<sup>103</sup> Carole Salères (Membre du bureau du CEDAG au titre de l'UNIOPSS), Éditorial, *Newsletter*, n°46 du CEDAG, octobre 2006.

<sup>104</sup> Point 9 de la réponse au Livre vert de la Commission sur les SIG.

<sup>105</sup> Voir à ce propos la déclaration de Patrick de Bucquois, Vice-Président du CEDAG, au CESE le 6 décembre. 2005 : [http://www.ces.eu.int/sco/group/meetings/07\\_06\\_12\\_2005/contribution\\_cedag\\_fr.pdf](http://www.ces.eu.int/sco/group/meetings/07_06_12_2005/contribution_cedag_fr.pdf)

face à la méthode communautaire actuelle qui veut que toutes les actions soient basées sur des logiques économiques. En outre, les normes retenues par la Commission, si elles correspondent à des standards de qualité minimum, n'entraînent pas un nivellement vers le haut des actions des associations. Il préférerait que l'on cherche à encourager et partager les bonnes pratiques afin de les généraliser.

Le CEDAG se félicite par ailleurs du soutien que le Parlement continue d'apporter à l'économie sociale et à la nécessité de mettre en place un statut de la mutualité européenne et de l'association européenne et espère que ces points fondamentaux seront bientôt remis à l'ordre du jour<sup>106</sup>.

### C. La Social Platform

La Plate-forme sociale (La Plate-forme des ONG européennes du secteur social) a été fondée en 1995. Elle regroupe plus de quarante organisations non-gouvernementales, fédérations et réseaux européens qui travaillent à la construction d'une société ouverte à tous et à la promotion d'une dimension sociale de l'Union européenne<sup>107</sup>.

La Plate-forme sociale regrette que la stratégie de Lisbonne conduise uniquement à des préoccupations économiques<sup>108</sup>. Elle souhaiterait que la Commission accorde plus d'importance aux objectifs sociaux, car la croissance économique n'apporte pas de bien-être si elle n'est pas partagée par tous. Elle accorde beaucoup d'importance à la personne humaine et affirme que les services doivent avant tout répondre aux besoins des individus. Elle cite les éléments suivants comme consubstantiels des SIG : basés sur le droit (*Right based*), accessibles à tous, géographiquement et techniquement (*accessibility*), abordables financièrement (*affordability*), information et transparence

<sup>106</sup> *Newsletter*, n°46 du CEDAG, octobre 2006, p.2.

<sup>107</sup> <http://www.socialplatform.org>

<sup>108</sup> Elle a produit un communiqué de presse commun avec la Confédération européenne des syndicats le 6 mars 2006.

(*information et transparency*), participation des usagers (*user participation*), respect du droit des travailleurs et de l'environnement (*Sustainable development and respect for labour standards*).

Elle se félicite de la démarche de la Commission qui publie une communication sur les SSIG, mais elle souhaiterait que la Commission aille plus loin dans le domaine. Elle souligne l'importance des moyens de financements alternatifs pour réussir à apporter des services à tous et pas seulement aux plus riches. On ne peut pas uniquement se baser sur le prix des services, il faut prendre d'autres éléments en considération, comme les externalités sur l'ensemble de la société et les objectifs de qualité nécessaires pour garantir la cohésion sociale dans un environnement de qualité.

#### *D. Solidar*

Solidar<sup>109</sup> est une alliance internationale d'organisations non gouvernementales (ONG) aux activités multiples dans le domaine social : aide sociale, éducation permanente, aide humanitaire et aide au développement international. Elle existe depuis 1951, après que différentes organisations proches des partis socialistes et sociaux-démocrates européens se sont retrouvés en Allemagne et ont fondé une organisation commune : *International Workers Aid*. En 1995, l'organisation fut renommée Solidar et basée à Bruxelles. Elle compte aujourd'hui des membres dans seize pays dont douze européens et mène des actions dans plus de quatre vingt dix pays. Solidar est membre de la *Social Platform*.

Solidar, en tant que groupement d'associations qui fournissent des services sociaux, considèrerait que le texte proposé par la Commission en 2005 sur les services dans le marché intérieur n'amenait pas les conditions favorables de concurrence loyale entre les différents fournisseurs pour des services sociaux de grande qualité. Solidar a donc bien accueilli le compromis adopté

---

<sup>109</sup> <http://www.solidar.org>

par le Conseil d'exclure les services sociaux et les services de santé du champ d'application de la directive. En effet, si les membres de Solidar ne sont pas contre le principe de libéraliser les services d'intérêt général dans les domaines social et éducatif au niveau européen, ils pensent que des conditions adéquates doivent être remplies afin que cela reste cohérent avec les caractéristiques spécifiques du secteur des services sociaux et d'éducation. Solidar voudrait notamment que le droit européen reconnaisse mieux les finalités sociales de certaines entreprises et associations et ne reconnaisse pas uniquement les principes économiques. C'est pourquoi elle appelle à une véritable définition des services sociaux à l'instar de ce qu'a initié la Commission dans sa communication sur les SSIG en établissant une liste de critères de définition des SSIG incluant les principes de solidarité, de non lucrativité, de services adaptés aux besoins de la population, de bénévolat, d'ancrage local, etc.

Solidar appelle donc à l'exclusion des services sociaux d'intérêt général, de santé et d'éducation de la directive Services comme une première étape et à la proposition d'une directive sectorielle sur les services sociaux et de santé comme une seconde étape tout à fait capitale. Une directive cadre sur les SSIG est également nécessaire pour assurer de façon transversale cette fois, une véritable protection du consommateur et souligner l'importance du rôle que jouent les SSIG dans la société.

### *E. Le CELSIG : Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général*

Créé à l'occasion du Premier Forum européen des acteurs sociaux sur les services d'intérêt général (organisé à l'initiative de l'association française "Réseaux services publics"), qui a réuni près de 200 participants à Bruxelles les 25 et 26 novembre 1994, le Comité européen de Liaison sur les Services d'Intérêt général (CELSIG) a pour but de promouvoir, dans le cadre de la construction européenne, une conception rénovée des services d'intérêt général, répondant aux mutations technologiques, économiques, sociales et culturelles des sociétés européennes.

Il est ouvert à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux de l'Union européenne : institutions, opérateurs, régulateurs, acteurs de l'économie sociale, organisations syndicales, organisations de consommateurs, de défense de l'environnement, de lutte contre l'exclusion, chercheurs, universitaires, etc. Le CELSIG vise à multiplier les échanges de connaissances et d'expérience à l'échelle européenne avec l'ensemble des acteurs concernés<sup>110</sup>.

Il réclame d'urgence que la Commission agisse pour réaliser une législation positive, protégeant et garantissant les SIG. Le CELSIG se montre par ailleurs assez mécontent du travail de la Commission en la matière : il juge les questions du livre vert mal posées et accordant trop de place à des préoccupations économiques, alors que les préoccupations devraient être d'ordre social. Dans ses réponses à la consultation menée par la Commission sur les SSIG, le CELSIG se montre un peu désabusé, presque cynique, constatant que les écarts continuent à se creuser entre régions riches et pauvres et à l'intérieur même des régions. Il demande également une précision du cadre législatif pour les SSIG, avec une protection accrue et des règles allégées. Il réclame également une étude des cas de conflits entre les règles de droit communautaire en vigueur et sur la manière dont les organisations agissent dans les faits pour fournir des services sociaux. En juin 2006, le CELSIG a élaboré un projet de proposition de loi sur les SIEG et réfléchit au cadre légal européen qu'il faudrait donner aux SIG : un cadre transversal (tel qu'il le propose) ou un cadre sectoriel ?<sup>111</sup>

Enfin, le CELSIG vante les mérites des entreprises de l'économie sociale et des institutions à but non lucratif dont il dresse le portrait en insistant sur les différences avec l'économie traditionnelle :

- *Elles sont révélatrices d'une demande sociale constamment évolutive et qui, parfois, a du mal à émerger car elle touche les personnes les plus vulnérables ou exclues ; elles jouent un rôle de vigie.*

<sup>110</sup> <http://www.celsig.org/>

<sup>111</sup> Une conférence a été organisée en ce sens les 14 et 15 novembre 2006 à Bruxelles. Voir <http://www.celsig.org/>

- *Elles sont créatrices ou re-créatrices de lien social, notamment par ce rôle de vigie et parce qu'en associant les personnes et les familles à l'action publique, elles privilégient la notion de lien et de rapport humain ; elles construisent un système de partage des savoirs et des expériences entre personnes de tous milieux sociaux, bénévoles, salariés, usagers car elles répondent à des motivations personnelles ne reposant pas sur la recherche du profit.*
- *Elles sont génératrices de mobilisation et de solidarité citoyenne car elles s'appuient, à des degrés divers, sur le bénévolat et des engagements qui vont au-delà de la contribution fiscale ou le don d'argent ; elles participent à la vie de la cité, à la res publica.*
- *Elles exercent des activités en faisant prévaloir la primauté de la personne, dans ses droits, son intégrité physique et morale, sa dignité.*

#### *F. La CES : Confédération européenne des Syndicats*

La CES représente les intérêts des syndicats et des travailleurs européens. Son objectif majeur est de promouvoir le modèle social européen et d'œuvrer au développement d'une Europe unifiée de paix et de stabilité au sein de laquelle les travailleurs et leur famille peuvent pleinement profiter des droits humains et civils et de hauts niveaux de vie. Elle œuvre pour que le **modèle social européen** incarne une société combinant une croissance économique soutenable accompagnée de niveaux de vie et de travail en hausse constante y compris le plein emploi, la protection sociale, l'égalité des chances, des emplois de bonne qualité, l'inclusion sociale et un processus de prise de décisions politiques qui implique pleinement la participation des citoyens<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> <http://www.etuc.org/>

**Définition proposée pour les SIG en coopération avec CEEP**  
(Centre européen des Entreprises à Participation publique) :

Afin de clarifier et préciser le rôle des services d'intérêt général, le Centre européen des Entreprises à Participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) ont réalisé en commun avec la Confédération européenne des Syndicats (CES) une proposition de charte des services d'intérêt général qui donne cette définition :

*« Un service d'intérêt général est un service créé, organisé, ou régulé par une autorité publique pour garantir que la fourniture du service est assurée dans les conditions qu'elle estime nécessaire pour satisfaire aux besoins de la société.*

*Parmi les services d'intérêt général, les services d'intérêt économique général sont des activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les autorités publiques à des obligations spécifiques. »<sup>113</sup>*

Ces deux définitions des SIG et des SIEG renforcent le caractère non marchand de ces services en donnant la primauté à des principes de solidarité sur la caractéristique économique de ces services, mais n'ont pas été retenues par les institutions européennes.

La CES regrette par ailleurs que la Commission continue à baser son action uniquement sur les lois de la compétition économique et commerciale. Elle souhaiterait que l'on accorde plus d'importance aux SIG et a milité en ce sens à la Convention européenne chargée de rédiger une constitution pour l'Europe. Elle a appelé la Commission IMCO (du marché intérieur et de la protection des consommateurs) et les institutions européennes à trouver un moyen d'améliorer la directive en seconde lecture afin que le droit du travail et les services sociaux soient plus nettement exclus de la directive et que les droits fondamentaux soient davantage respectés. La CES voit l'adoption de la directive Services en seconde lecture au Parlement le 15 novembre 2006 comme une réussite, car celle-ci entere

---

<sup>113</sup> Charte des services d'intérêt général, CEEP et CES, 2002

définitivement la proposition Bolkestein initiale. Cependant, la CES souligne toujours l'ambiguïté restant sur les questions de droit du travail, de respect des droits fondamentaux et de services publics, et surveillera la bonne mise en œuvre de la transposition de la directive dans le droit national.

### *G. Le CEEP : Centre européen des Entreprises à Participation publique*

Créé en 1961, le Centre européen des Entreprises à Participation publique et des entreprises d'intérêt économique général assure la promotion de ses membres comme l'animation de leur mouvement au plan communautaire, en s'appuyant tout particulièrement sur son statut de partenaire social de l'Union européenne<sup>114</sup>.

À l'origine, il représentait surtout les intérêts des grandes industries de réseau à capitaux publics, notamment les grandes entreprises françaises telles qu'Électricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF). Au fur et à mesure des années, il a élargi son réseau à l'ensemble des pays de l'Union et forme aujourd'hui un organe d'analyse, d'information, de dissémination, de négociation, d'intervention, de recherche et d'accueil sur les développements économiques et monétaires attendus de l'approfondissement et de l'élargissement de l'Union européenne.

Le CEEP s'annonce satisfait des démarches de la Commission, mais reste critique quant à leur réalisation. Comme beaucoup d'autres acteurs, il souhaite une clarification du cadre juridique dans lequel évoluent les fournisseurs de SIG, et plus particulièrement des précisions sur la hiérarchie des normes en vigueur, entre l'article 16, la charte des citoyens et le droit de la concurrence.

Il s'intéresse également tout particulièrement aux relations entre État, fournisseurs de service et marché. Il demande à ce que la subsidiarité des États soit respectée pour organiser, gérer ou

---

<sup>114</sup> <http://www.ceep.org/>

déléguer les SIG. Enfin il souhaiterait que la Commission définisse les critères à respecter dans l'exécution des SIG (missions de service public, objectifs sociaux à atteindre, cohésion sociale, accessibilité pour tous, financement à long terme).

En ce qui concerne les services sociaux, le CEEP leur donne deux caractéristiques principales :

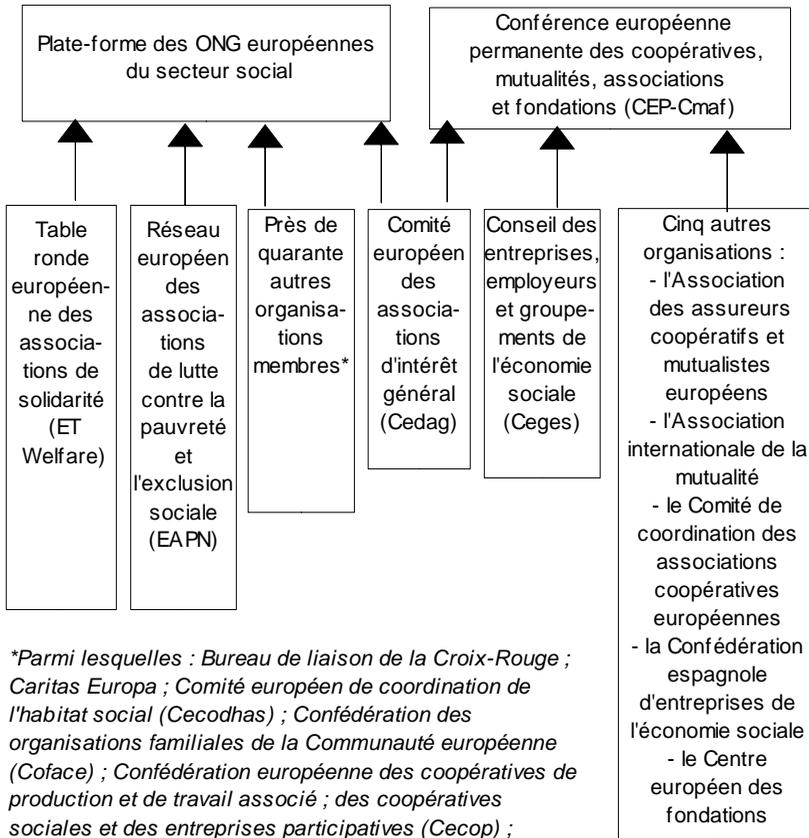
- *Ils reposent sur des relations interpersonnelles et de proximité entre le prestataire du service et le ménage bénéficiaire en vue de satisfaire des besoins sociaux de base (santé, logement, éducation, protection de la famille et des populations à besoins spécifiques) non satisfaits spontanément par le marché et relevant des systèmes de protection sociale et de solidarité des États membres.*
- *Ils sont promus notamment par des organismes spécifiquement créés pour fournir ces services sociaux et agissent sans but lucratif et dans de nombreux cas grâce à l'appui de bénévoles.*

Il regrette une fois de plus que « *les services sociaux d'intérêt général relèvent d'une 'zone grise' en ce qui concerne le cadre communautaire qui leur est applicable et les conditions d'application du principe de subsidiarité. Cela génère une insécurité juridique et économique pour les ménages bénéficiaires, les prestataires et les autorités publiques alors même que ces services sont des éléments clés des régimes nationaux de protection sociale et de solidarité. Cela suppose une clarification de ce cadre communautaire et sans doute des avancées de nature législative* ».

Le CEEP réclame ainsi plus de sécurité juridique concernant les services d'intérêt général. Ces différents groupes de pression entretiennent des relations soutenues entre eux, et sont souvent partenaires ou membres les uns des autres. Johan Priou, économiste à l'université de Paris II, a dressé le tableau suivant, qui résume les liens entre les différentes organisations<sup>115</sup> :

<sup>115</sup> Johan PRIOU, « Les services sociaux d'intérêt général en quête de

## Représentation européenne des associations gestionnaires de services sociaux : quelques exemples



\*Parmi lesquelles : Bureau de liaison de la Croix-Rouge ; Caritas Europa ; Comité européen de coordination de l'habitat social (Cecodhas) ; Confédération des organisations familiales de la Communauté européenne (Coface) ; Confédération européenne des coopératives de production et de travail associé ; des coopératives sociales et des entreprises participatives (Cecop) ; Fédération européenne des personnes âgées (Eurag) ; Forum européen des personnes handicapées (FEPH) ; Forum européen pour le bien-être de l'enfant (EFCW) ; Lobby européen des Femmes ; Mouvement international ATD-Quart Monde ; Réseau européen des Chômeurs (ENU).

reconnaissance européenne », in « Économie Sociale et Europe », *Revue internationale de l'Économie*, numéro 300, mai 2006, p. 28.



## *Les enjeux pour les entreprises de l'économie sociale*

Les Entreprises de l'Économie sociale (EES) ont un rôle crucial à jouer en matière d'inclusion sociale dans l'Union européenne. Les États ont toujours voulu garder leurs prérogatives en matière de droits et d'activités sociales, ne laissant que peu de marge de manœuvre au secteur privé et aux institutions européennes. Les temps changent : les EES sont de plus en plus importantes et réalisent de nombreuses activités sociales en plus des actions des États. L'Union européenne également s'intéresse de plus en plus aux problématiques sociales, même si la recherche de compétitivité reste la priorité de la Commission.

La pauvreté existe de manière endémique en Europe, mais elle n'en reste pas moins en diminution sur le long terme. Une étude récente publiée par la Fondation Robert Schuman en mai 2006<sup>116</sup> montre que la pauvreté est en baisse constante, bien que lente, depuis 1970. Il n'en reste pas moins que la pauvreté demeure, dans une certaine mesure, une réalité nationale et qu'un ménage considéré comme pauvre au Luxembourg pourra apparaître comme relativement aisé en Estonie ou au Portugal. Si l'Union européenne ne joue qu'un rôle marginal en matière de réduction de la pauvreté, son action reste déterminante, comme l'affirment les auteurs de l'étude de la Fondation Schuman :

*« Les chiffres parlent d'eux-mêmes : les régimes de protection sociale permettent de faire passer le taux de pauvreté monétaire*

<sup>116</sup> Sarah Bouquerel et Pierre-Alain de Malleray, *L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?*, Note de la Fondation Robert Schuman n°31, disponible sur le site Internet de la Fondation : <http://www.robert-schuman.org/notes/note31.htm>

*en Europe de 40 % (mesuré 'avant transferts sociaux') à 16 % (après transferts) ! En plaçant ces dispositifs en dehors du champ de la concurrence européenne et en encourageant progressivement leur coordination, l'Union contribue ainsi à l'effectivité du premier instrument dont disposent les pouvoirs publics pour réduire la pauvreté. »*

Il appartient donc à l'Europe d'agir efficacement pour permettre aux États et au secteur privé de développer des politiques sociales cohérentes et efficaces. L'Europe possède une marge de manœuvre sur deux problématiques particulières et primordiales pour le secteur de l'économie sociale : les règles de concurrence et les modalités de financement.

## **I. LES RÈGLES DE CONCURRENCE**

On l'a vu, l'Union européenne repose sur un principe fondamental qui est celui de la concurrence libre et non faussée. Ce principe est évidemment différent de celui de la concurrence anarchique. Pour que la concurrence soit libre et sans distorsion, il faut que les marchés soient encadrés et que les autorités publiques fassent respecter des règles justes et efficaces. Tout le problème est de fixer ces règles. La concurrence n'est pas un mal en soi tant qu'elle ne conduit pas à l'anarchie et qu'elle ne s'oppose pas frontalement à d'autres principes tels ceux de solidarité ou de cohésion. On pourrait certes préférer le terme d'émulation à celui de concurrence, mais ce n'est pas celui retenu dans les traités.

### *A. La concurrence et les objectifs d'universalité et de qualité*

Les organisations qui représentent les EES l'affirment : elles ne sont pas contre les principes de concurrence, à condition que la concurrence se fasse à armes égales sur des principes justes et équitables. Or, les EES ne luttent pas à armes égales contre les entreprises traditionnelles, elles doivent intégrer d'autres critères

dans leurs coûts que ceux uniquement nécessaires à la réalisation du service proprement dit. Les EES ont une vocation sociale autant qu'économique.

La concurrence est donc faussée sur certains marchés. Si l'on a les mêmes règles de fonctionnement pour les services marchands et les services non marchands alors cela revient à ne prendre en compte que la demande solvable existante. Or dans le cas des services sociaux, la plus grande partie de la demande n'est pas solvable.

Il faudrait donc séparer les règles de la concurrence et créer deux cadres distincts, avec des critères précis pour distinguer les services marchands des services non marchands.

## **1. Le danger de l'adjudication**

Les principes de la concurrence européenne ne rendent pas l'adjudication obligatoire comme méthode de choix, mais de fait les critères retenus dans l'arrêt Altmark<sup>117</sup> (voir Partie 1.II.A, p. 48) et le recours systématique aux codes des marchés publics<sup>118</sup> pour déléguer des missions de service public font de l'adjudication la méthode la plus facile pour choisir. En effet, la Cour encadre de manière très stricte la liberté de choix des autorités publiques nationales, régionales et locales. Ces dernières ne peuvent pas, d'après le droit européen, choisir délibérément des opérateurs locaux si ceux-ci sont moins compétitifs que des concurrents communautaires, quand bien même les autorités chercheraient à avantager certains opérateurs pour des raisons locales.

---

<sup>117</sup> Pour rappel, les quatre critères à vérifier pour verser une compensation financière à une entreprise chargée d'effectuer une mission de service public sont la fourniture d'un service public dans les faits, la transparence des critères de sélection, la stricte limitation de la compensation aux coûts engendrés par la prestation de service public et un prix de la prestation qui doit correspondre à celui d'une entreprise moyenne bien gérée et bien équipée.

<sup>118</sup> Voir les arrêts de la Cour de justice : Teckal, Stadt Halle et Coname, traités dans les chapitres précédents.

On a donc un risque de fonctionnement sur le principe de l'adjudication : on ne retiendrait pas les meilleures offres mais les moins chères. Or ces choix peuvent entraîner des surcoûts importants sur la gestion à long terme, et peuvent s'avérer être des choix aberrants tant sur le plan social que sur le plan économique. L'un des meilleurs exemples à ce sujet peut être le logement social : les grands ensembles construits dans les années 1960 et 1970 pour loger dans l'urgence le plus grand nombre de personnes possible n'ont pas pris en compte les besoins des habitants à long terme et l'impact des constructions sur l'environnement et le lien social. Aujourd'hui ces ensembles doivent être détruits et reconstruits, ce qui engendre des surcoûts très importants.

En effet, l'adjudication ne prend pas en compte les externalités. Or les choix des autorités publiques devraient prendre en compte les impacts globaux sur la société et sur l'environnement et ce, dans la durée. Or il paraît très difficile, voire impossible, de prendre tous ces éléments en compte tout en les comparant aux prix proposés par une entreprise bien gérée. Les entreprises cherchent la rentabilité à court ou moyen terme et il appartient aux pouvoirs publics d'avoir une vision globale à plus long terme.

Or, si la concurrence se fait dans une vision à court terme, sur des règles biaisées qui ne prennent pas en compte les impacts sociaux et environnementaux, alors on prend le risque d'engendrer des déséquilibres globaux, comme ceux que l'on connaît à l'heure actuelle.

Il faudrait donc déterminer des critères clairs et précis pour éviter que les SIG ne soient gérés par des multinationales dans le but unique de dégager de la profitabilité<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> On peut par exemple constater que les gestions publiques des services de l'eau, lorsqu'ils sont bien gérés, sont souvent d'une meilleure qualité à un prix moindre que la gestion privée par de grands groupes.

## **2. Le problème des critères de sélection**

L'Union européenne souhaite encourager le développement durable et se montre enthousiaste pour soutenir la croissance des entreprises de l'économie sociale. Pourtant la Commission se montre très réticente face à l'idée de décrire de manière très précise les critères qui pourraient séparer l'économie marchande de l'économie non marchande.

Les organisations qui représentent les EES plaident pour que l'on substitue à la notion d'activité non-économique celle d'activité non commerciale ou à but non lucratif. On pourrait de la sorte renforcer les objectifs de qualité face à ceux de profitabilité.

Il est aujourd'hui difficile pour une collectivité d'arbitrer en faveur de la meilleure offre sur le plan qualitatif car certains critères sont difficilement quantifiables de manière économique, notamment les effets sur le long terme. Aussi les pouvoirs publics, bien qu'ayant proposé l'offre économiquement la plus avantageuse, prennent toujours le risque de voir les concurrents déboutés se tourner vers la Cour de justice. Or cette dernière se montre très stricte quant aux principes de libre concurrence et n'accepte que l'on déroge à ces principes que lorsque des raisons impérieuses d'intérêt général l'imposent.

Il serait sans doute souhaitable que l'on arrive à un rééquilibrage entre la nécessité d'avoir des règles de concurrence communes en Europe et la nécessité de pouvoir assurer de la manière la plus efficace et durable possible les services d'intérêt général, en favorisant par exemple les entreprises sociales et/ou locales.

### 3. Le danger de l'asymétrie d'information

Par mesure de non discrimination, la démarche actuelle suivie par les institutions européennes, et tout particulièrement par la Commission, est la dérégulation des marchés. Ainsi tous les opérateurs peuvent proposer leurs services, et seules les organisations les plus efficaces sur le plan économique parviennent à survivre.

Johan Priou, économiste à l'université de Paris II, affirme que l'on ne peut tenir ce raisonnement pour les services sociaux d'intérêt général :

*« Or les économistes ont montré que les activités de services sociaux d'intérêt général sont des activités caractérisées par des asymétries informationnelles, et la production d'effets externes. Ces caractéristiques sont suffisantes pour justifier à elles seules non seulement la socialisation des financements de ce type de service, que les personnes soient ou non solvables, mais également un encadrement des règles d'exercice de ces activités et un contrôle de la qualité afin d'assurer à tous une garantie de la satisfaction minimale de ces droits fondamentaux. Ces mêmes caractéristiques donnent généralement un avantage comparatif aux organisations non lucratives, et en particulier aux associations gérées par les familles, les personnes elles-mêmes ou tout autre bénévole désintéressé, par rapport aux organisations commerciales. En effet celles-ci pourraient être tentées de profiter de l'asymétrie informationnelle pour ne pas offrir la qualité de services requise à des personnes qui seront peu ou pas en mesure d'évaluer cette qualité, ni même de changer de prestataire. »<sup>120</sup>*

Comme l'explique M. Priou, les personnes bénéficiaires des services ne disposent pas des capacités d'expertise nécessaires pour juger de la qualité d'un service rendu. La dérégulation du marché entraînerait donc des distorsions entre prestataires et

---

<sup>120</sup> Johan Priou, « Les services sociaux d'intérêt général en quête de reconnaissance européenne », in « Économie Sociale et Europe », *Revue internationale de l'Économie*, numéro 300, mai 2006, p.23-34.

bénéficiaires de services. En effet, le seul élément visible de la concurrence serait le prix, sans que les impératifs de qualité soient nécessairement respectés.

### *B. Les enjeux de la directive Services*

La directive Services (que ses opposants continuent à nommer « directive Bolkestein » malgré le départ du Commissaire néerlandais) a fait couler beaucoup d'encre. Certains y ont vu « un instrument visionnaire au service de la compétitivité », d'autres l'ont dénoncée comme « un cheval de Troie dirigé contre le modèle social européen »<sup>121</sup>.

Comme toujours en matière européenne, la réalité est nuancée et l'on peut tirer de nombreuses interprétations à partir du même texte. Toujours est-il que cette directive a pour objectif avoué d'intensifier la concurrence sur les marchés des services et d'augmenter l'unification du grand marché unique dans le domaine.

La première mouture de cette directive présentée par la Commission européenne en 2005 a été complètement remodelée par le Parlement européen. On ne parle plus à présent de principe de pays d'origine qui avait tellement effrayé l'opinion publique en France notamment, mais de liberté d'établissement, principe déjà reconnu dans le traité de Rome.

Le nouveau texte, qui a été dans sa quasi-totalité retenu par la Commission et par le Conseil (position commune du Conseil du 24 juillet 2006) puis adopté le 15 novembre 2006 en deuxième lecture par le Parlement, semble poser beaucoup moins de problèmes que la première version, même si certaines questions restent en suspens.

---

<sup>121</sup> Voir l'article très intéressant d'Eric Van Den Abeele à ce sujet : « La proposition de directive sur les Services : instrument visionnaire au service de la compétitivité ou cheval de Troie dirigé contre le modèle social européen », in *Bilan social de l'Union européenne*, 2004.

Il convient donc de s'attarder quelques instants sur les enjeux en matière de libre concurrence et les craintes d'un dumping social généralisé. Il est également important de s'interroger sur la pertinence de la nouvelle démarche de la Commission qui ne cherche plus à procéder à une unification juridique poussée des différents secteurs, mais qui laisse la porte ouverte à la méthode ouverte de coordination, beaucoup moins contraignante, pour arriver à l'harmonisation européenne.

### **1. Dans quelle mesure la libre concurrence pourrait-elle conduire à un risque de *dumping* social ?**

Le premier projet de directive présentait de nombreuses contradictions par rapport aux précédentes règles en vigueur et pouvait légitimement inquiéter. Mais le procès qui lui a été fait allait bien au-delà de ce qui était écrit dans le texte proposé par la Commission.

La « crainte du plombier polonais » qui a saisi notamment la France au début de l'année 2005 était par exemple dénuée de fondement : le détachement de travailleurs étrangers est régi par une directive de 1996<sup>122</sup> qui stipule que les travailleurs détachés à l'étranger doivent respecter le droit en vigueur dans le pays d'accueil. Le principe du pays d'origine ne concernait donc pas le code du travail ou le niveau des salaires<sup>123</sup> mais uniquement les règles d'accompagnement, comme celles régissant la publicité. Ce qui posait réellement problème dans ce projet était le peu de possibilités accordées au pays d'accueil pour réaliser des contrôles sur les travailleurs détachés. Ces contrôles devaient en effet être assurés uniquement par le pays d'origine.

Une nouvelle version du texte de la directive suite aux amendements du Parlement en février 2006 et disponible

---

<sup>122</sup> Directive CE/96/71.

<sup>123</sup> La Cour de justice a par exemple jugé dans l'affaire Vaxholm en 2006 que les entreprises détachant des travailleurs à l'étranger devaient respecter les conventions collectives du pays d'accueil.

aujourd'hui sur le site de la Commission<sup>124</sup>, donne toutes les garanties aux pays d'accueil pour pouvoir réaliser tous les contrôles nécessaires. Cette directive devrait permettre de simplifier les procédures pour le commerce de services entre les différents pays de l'Union en centralisant les démarches et en organisant des formulaires uniques pour tous les pays.

Toutefois, on peut s'interroger sur la pertinence de vouloir régler par un texte unique l'ensemble des activités de service. En effet, cette directive à une vocation universelle et peu d'activités y dérogent. Elle traite de la même manière les activités à but lucratif et celles à vocation non commerciale. On peut noter que les exceptions introduites par les députés ont, pour certaines, été amoindries par la Commission.

Le Parlement européen avait ainsi voté l'exclusion du champ d'application de la directive les « *services d'intérêt général tels que définis par les États membres* » (amendement 73). La Commission a également retenu pour l'article 2, paragraphe 2, l'exclusion des services d'intérêt général. Cette modification laisse de moins larges marges de manœuvre aux États puisque c'est au niveau européen que les SIG devront être définis.

De même, le Parlement avait voté l'amendement 252 qui excluait les « *services sociaux, tels que le logement social, la garde d'enfants et les services familiaux* ». La Commission a modifié le texte pour en limiter fortement l'impact. On trouve alors : « *les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin* ». La Commission exclut ainsi de fait les services de formation qui ne pourront pas être compris comme des services sociaux.

À la suite d'un accord politique fin mai 2006, le Conseil a adopté sa position commune sur la directive Services le 24 juillet 2006. Cette position reprend l'essentiel des amendements adoptés par le Parlement le 16 février 2006. Elle n'excluait que les « *services*

---

<sup>124</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/amended\\_prop\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/amended_prop_fr.pdf)

*d'intérêt général non-économiques* » et « *les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État* ». Le Conseil cherche donc à délimiter encore davantage les services à exclure tout en restant imprécis sur la définition des SIEG. Le 23 octobre 2006, la Commission IMCO (Marché intérieur et Protection des Consommateurs) du Parlement a par ailleurs voté en deuxième lecture le texte de la directive Services, tel que présenté par le Conseil en juillet 2006 et ce, sans reprendre les derniers amendements proposés par un certain nombre de députés<sup>125</sup>. On peut donc regretter que le Parlement, qui a adopté le texte en deuxième lecture en session plénière le 15 novembre 2006, n'ait donc pas attendu la clarification de la Commission sur les SIG et les SIEG (prévue pour fin 2006) pour exclure les amendements précisant ces termes<sup>126</sup>. C'est pourquoi, si la directive Services n'est pas complétée par une directive sur les SIG, elle pourrait entraîner une intensification de la concurrence pour les EES qui s'occupent de services à la limite entre SIG et SIEG et pourrait potentiellement nuire à l'économie sociale (d'où les demandes du Parlement le 27 septembre 2006 que la Commission se positionne sur la distinction entre SIG et SIEG, tout en laissant aux États membres le soin de définir ce qu'ils considèrent comme étant

---

<sup>125</sup> En effet, le 13 septembre 2006, le rapporteur Evelyne Gebhardt (PSE, Allemagne), présentait sa proposition de recommandation (11 amendements proposés par divers députés) à la Commission parlementaire IMCO. Ces amendements proposaient notamment d'exclure les « *services d'intérêt général* » (et non pas « *non-économiques* » comme le proposait la position commune adoptée par le Conseil en juillet) et d'exclure « *les SIG tels que* » (suivaient alors différents amendements proposés par des députés socialistes et verts). Ces amendements avaient donc pour objectif d'exclure les SIG de la façon la plus large possible de la directive et d'éviter une liste exhaustive des services qui seraient les seuls exclus selon la formulation employée par le Conseil (« SIG relatifs à »).

<sup>126</sup> [http://www.europarl.europa.eu/compar/imco/services\\_directive/default\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/compar/imco/services_directive/default_en.htm#)

des SIG, selon le principe de subsidiarité). Mais c'est précisément lors du vote du rapport Rapkay que les eurodéputés ont préféré un encadrement sectoriel des SIG plutôt qu'une directive-cadre générale et transversale.

## **2. Une nouvelle forme d'harmonisation**

Avec la directive Services, la Commission tente une nouvelle approche d'harmonisation européenne. Contrairement à ce qui avait été fait auparavant pour constituer le marché unique des biens, la Commission ne va pas proposer toute une série de directives qui vont harmoniser chaque marché particulier pour que les règles soient les mêmes partout en Europe. Au contraire, elle va appeler les États à s'entendre et à coopérer, selon la méthode dite « méthode ouverte de coordination », et à mettre en place des codes de bonne conduite non coercitifs.

La Commission Barroso tente là une approche libérale de la construction européenne en souhaitant « mieux légiférer »<sup>127</sup>. C'est au nom de cette meilleure régulation que la Commission a mis de côté toute une série de directives et de règlements qui étaient en préparation avant le début de la législature.

Aussi peut-on s'interroger sur la pertinence de cette approche. Vouloir plus d'efficacité est certainement louable, mais cela ne doit pas se faire au détriment de la sécurité juridique. Et si les règles européennes devaient à l'avenir n'avoir que des portées très générales, cela reviendrait à transférer une partie du pouvoir régulateur de la Commission, du Parlement et du Conseil vers la jurisprudence de la Cour de justice. C'est en effet à cette dernière qu'il appartiendra de juger au cas par cas de l'application concrète des directives-cadres. Or cela risque d'entraîner une insécurité juridique qui pourrait menacer, telle une épée de Damoclès, les EES.

---

<sup>127</sup> « *Better Regulation* » en anglais.

### *C. Comment faire face à la pression sur les prix ?*

Face à cette forte pression concurrentielle qui nuit aux entreprises de l'économie sociale, il existe néanmoins des solutions qui peuvent permettre à ces dernières de mener à bien leurs missions.

#### **1. Renforcer le pouvoir d'expertise des pouvoirs publics**

Les responsables politiques et administratifs des collectivités territoriales ne bénéficient pas de la même spécialisation et des mêmes formations que les responsables des grandes entreprises. Il faudrait leur donner les moyens de négocier d'égal à égal avec les différentes structures qui peuvent assurer des services d'intérêt général au niveau local.

Si les pouvoirs publics sont conscients des enjeux et peuvent prendre en compte toutes les externalités lors de la passation de contrat, on pourra éviter que les EES locales ne soient écartées au profit des grands groupes internationaux.

Cette formation peut également s'accompagner d'échanges de réflexions, illustrées par des répertoires de bonnes pratiques au niveau européen comme il en existe déjà tant. Surtout il faudrait que la formation des responsables s'accompagne d'une réflexion sur la finalisation d'objectifs à long terme. Il faut chercher à intégrer l'impact global et sur la durée dans les appels d'offre et les cahiers des charges, ce qui permettra de mettre les EES sur un point d'égalité avec les autres prestataires potentiels de services.

#### **2. Écrire des clauses sociales dans les contrats**

Si les autorités publiques ont l'obligation de recourir au code des marchés publics lorsqu'elles choisissent de déléguer la gestion d'une mission de service public (et cela même lorsqu'elles délèguent la mission à une entreprise dont elles sont actionnaires), elles ont

néanmoins une certaine marge de manœuvre quant à la manière de rédiger leurs appels d'offre.

Elles peuvent en effet disséminer des clauses sociales dans les contrats et ont la possibilité de confier les services sociaux à des entreprises qui n'ont pas de but lucratif. Elles peuvent également demander aux entreprises co-contractantes de prendre en compte dans la réalisation de leurs contrats certains objectifs sociaux, comme le fait d'embaucher du personnel dans certains quartiers défavorisés ou de travailler en coopération avec les universités locales. Cependant, les autorités territoriales n'ont pas la possibilité de garantir certains contrats à des organisations locales. La jurisprudence européenne est très stricte sur ce point : si une commune veut accorder un marché à une EES, elle peut le faire, à condition qu'il n'y ait pas de discrimination sur la nationalité de l'EES et que les EES de tous les pays de l'Union puissent répondre à l'appel d'offre. Les clauses sociales sont recevables tant qu'elles ne portent pas préjudice à la concurrence entre structures européennes.

En revanche, les entreprises privées ne sont pas concernées par le code des marchés publics et peuvent donc réserver certains contrats à des entreprises locales, et plus particulièrement à des entreprises de l'économie sociale. Les autorités publiques peuvent donc inciter les entreprises privées, sans toutefois les y contraindre, à nouer des partenariats avec les entreprises de l'économie sociale de la ville ou de la région où elles exercent leur(s) activité(s).

## II. LE PROBLÈME DU FINANCEMENT

De même que la concurrence déloyale pose un problème aux activités des EES, le manque de sources de financements pérennes peut être une contrainte importante. Il faut réussir à trouver des financements à long terme pour garantir la réalisation des activités dans le temps. Sur ce plan également, l'action de l'Union européenne peut apporter et des difficultés supplémentaires et des solutions nouvelles.

### A. Au niveau européen

#### 1. La modification des fonds structurels

Les fonds structurels européens ont été modifiés en profondeur entre la précédente période de programmation (2000-2006) et celle à venir (2007-2013). Les différents objectifs ont été changés et renommés, afin d'être mieux adaptés pour une Union à 27 membres. Les anciens objectifs des fonds structurels étaient<sup>128</sup> :

- L'Objectif 1 qui visait à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'Union européenne.
- L'Objectif 2 qui contribuait à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle autres que celles éligibles à l'Objectif 1.
- L'Objectif 3 qui rassemblait toutes les actions en faveur du développement des ressources humaines hors des régions éligibles à l'Objectif 1.

---

<sup>128</sup> Pour plus d'information sur le sujet, consulter <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l60014.htm>

Ainsi que toute une série d'initiatives communautaires qui cherchaient à promouvoir les démarches innovantes :

- INTERREG III, dont l'objectif était de stimuler la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.
- LEADER+, qui visait à promouvoir le développement rural.
- EQUAL, qui prévoyait le développement de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail.
- URBAN II, qui favorisait la revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise.

Les nouveaux programmes pour la période 2007-2013 sont les suivants :

- L'Objectif 1 reste quasiment le même. Seul son nom change : on parle à présent d'objectif de convergence.
- L'objectif 2 devient l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi (CRE). Il concerne l'ensemble du reste de l'Union européenne (UE15 plus les zones les plus riches des nouveaux États membres).
- L'Objectif 3 est, quant à lui, complètement réformé. INTERREG est promu au rang d'objectif des Fonds structurels sous le nom d'objectif de coopération territoriale et transfrontalière.

Les autres programmes d'initiatives communautaires disparaissent des objectifs des fonds structurels en tant que tels. Les principes d'EQUAL sont intégrés transversalement. Les projets qui étaient financés dans le cadre de ce programme devront être à présent financés dans le cadre des nouveaux objectifs. Quant à URBAN, les États membres sont invités à soumettre une liste de plus de 70 villes susceptibles d'être financées dans le cadre d'un paquet d'actions spécifiques, éventuellement par le biais d'une subvention globale.

Le programme Leader est quant à lui totalement intégré au sein du Fonds agricole européen pour le développement rural (FEADER).

Trois nouveaux instruments de la politique régionale sont mis en place :

- JASPERS (Assistance conjointe à la réalisation de projets dans des régions d'Europe) pour aider les États membres et les régions dans la préparation de projets importants.
- JEREMIE (Ressources européennes communes pour les petites et moyennes entreprises) pour améliorer l'accès au financement des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises dans les différentes régions de l'Union européenne.
- JESSICA (Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines) destiné à promouvoir les investissements durables dans les zones urbaines.

Les modalités de mise en œuvre de ces nouveaux instruments doivent encore être explicitées. Le changement de programmation a donc plusieurs conséquences négatives sur les fonds structurels européens :

- Les budgets réels sont en diminution si l'on prend en compte la hausse des prix et le changement de périmètre de l'Union.
- Les projets innovants ne sont plus financés en tant que tels et il sera plus difficile de trouver des fonds pour ces projets à l'avenir.

Les conséquences risquent d'être multiples pour les EES. En effet, les fonds européens sont souvent cofinancés par des fonds publics et l'impact du changement de programmation va donc influencer sur les sommes disponibles au niveau local pour financer les EES. Cela pose d'autant plus problème que les EES

profitaient largement des programmes d'initiative communautaire pour financer des actions innovantes. Il se pourrait donc que les EES rencontrent des difficultés supplémentaires dans la période de programmation à venir.

## **2. La sympathie pour les EES ne se traduit pas concrètement**

Les institutions européennes veulent contribuer au développement durable et à la bonne gestion des entreprises, dans le respect du modèle social européen. Pourtant ces principes ne se traduisent pas réellement par une action concrète. Au nom de la « *better regulation* », la Commission Barroso a écarté de nombreuses propositions de directives qui devaient apporter des avancées sur le plan social (le projet de directives sur la mutuelle européenne et celle sur l'association européenne en sont un bon exemple). Il y a un problème de traduction juridique des grandes aspirations de la Commission et des objectifs décidés à Lisbonne.

En outre, la refonte des budgets des fonds structurels ne s'accompagnent pas d'un développement significatif des fonds accordés aux EES mais modifient plutôt la manière dont ces fonds étaient accordés. En effet, certains programmes qui permettaient de financer les projets innovants, tels qu'URBAN en ville et LEADER+ en zone rurale, disparaissent des fonds structurels en tant que tels même si leurs principes demeurent ou sont réintégrés dans d'autres programmes. Il est difficile de savoir à l'heure actuelle si la disparition de programmes particuliers va se traduire par une généralisation des méthodes innovantes développées avec succès lors de la dernière période de programmation (généralisation souhaitée par l'Union européenne au travers notamment de l'intégration transversale des principes d'EQUAL au sein même des Orientations stratégiques communautaires) ou si ces démarches expérimentales sont vouées à l'oubli. Si la deuxième solution venait à se réaliser on ne pourrait que regretter l'impact néfaste de l'Union qui, en tant que bailleur de fonds, a le pouvoir de multiplier ou non les initiatives.

## *B. Au niveau local*

Un constat s'impose : les collectivités territoriales n'ont ni les moyens financiers ni la capacité juridique de financer directement l'ensemble des services d'intérêt général que souhaite la population d'un territoire donné. Il faut donc trouver de nouvelles formes de financements pour permettre aux entreprises du secteur public et à celles de l'économie sociale de mener à bien leur(s) mission(s) pour l'avantage de tous.

### **1. Un financement encadré**

#### a) Une prise en compte des externalités dans les appels d'offre

Comme cela a déjà été expliqué dans la présente étude, les pouvoirs publics ne peuvent pas assurer des financements publics pour les activités des EES qui se situent dans le champ concurrentiel. En effet, si les pouvoirs publics peuvent verser des compensations de prestation de services publics, ces compensations ne peuvent dépasser une certaine somme, correspondant aux coûts réels du fonctionnement du service.

Les EES, nous l'avons vu, ne se limitent pas à la production d'un service, mais créent également toute une série d'externalités positives pour l'ensemble de la communauté locale grâce à leur démarche. Le service en tant que tel n'est donc qu'un élément de la démarche sociale des EES.

Or le financement de ces externalités est très difficile à prendre en compte et ce, encore plus sur le long terme. Il faudrait réussir à trouver des solutions innovantes pour que les collectivités territoriales, l'État et l'Europe puissent aider au financement à long terme, sans que les règles de passation des marchés publics et de la concurrence ne viennent entraver le bon fonctionnement des services d'intérêt général.

## b) Financer le service et non pas le fournisseur

La solution pour les États et les collectivités territoriales peut donc consister à financer le service et non pas l'entreprise ou la structure qui fournit ce service. Il y a plusieurs avantages à cette solution :

- La Cour de justice européenne le permet.
- On peut mettre en concurrence les différents opérateurs possibles afin d'obtenir la meilleure offre.
- Les pouvoirs publics ont le droit d'exiger des clauses sociales, telles que le fait pour l'opérateur d'être une organisation sans but lucratif.

Toutefois, cette solution peut également avoir des répercussions négatives pour les EES. Ces dernières vont en effet se voir privées de garanties à long terme :

- Incertitudes quant à la pérennité des activités à long terme (possibilité pour certaines EES de faire faillite faute de financement).
- Les pouvoirs publics jouent le jeu du marché plus que celui de la solidarité.
- Si l'on accorde la gestion du service à une entreprise étrangère elle risque d'être moins impliquée qu'une entreprise locale.

Entre financement direct du service par les collectivités territoriales ou financement des structures qui réalisent les services, il n'y a, *a priori*, pas de solution parfaite. Chacune possède des avantages et des inconvénients, mais les règles européennes favorisent clairement le recours au marché et il devient de plus en plus difficile pour les collectivités de financer directement les structures plutôt que le service.

Pour financer les services d'intérêt général, les pouvoirs publics avaient traditionnellement recours à l'impôt pour couvrir les frais non pris en charge par la vente des services. Aujourd'hui, le

pacte de stabilité introduit dans le traité de Maastricht contraint les pouvoirs publics à ne pas dépasser certaines limites en matière de déficit public. En outre, la mise en concurrence fiscale entre les différents États tend à rendre le recours à l'impôt moins efficace et plus impopulaire. Aussi les pouvoirs publics sont confrontés à des difficultés pour aider au développement des SIG et à leur financement. Il existe pourtant de nouvelles méthodes qui peuvent permettre de financer les SIG sans alourdir pour autant les dépenses publiques et qui permettent de pérenniser les ressources des EES.

## **2. Trouver de nouvelles pistes de solutions**

Il ne faut pas avoir peur de créer de nouveaux ponts entre le secteur public et le secteur privé. C'est l'interaction entre ces deux pôles qui permet de créer du dynamisme à la fois économique et social. L'État doit avoir un rôle de régulateur et intervenir ainsi indirectement dans l'économie et non plus comme fournisseur direct de services, mis à part peut-être pour quelques grands services de réseau. Les EES se montrent en effet souvent plus efficaces et mieux adaptées pour réaliser les missions de service public. L'État a toutefois un rôle clef à jouer en fixant certaines missions à réaliser et en assurant les modalités d'un financement sur le long terme.

### a) Les partenariats public privé

Les partenariats public privé (PPP) permettent aux pouvoirs publics de faire financer des infrastructures par le secteur privé. Les autorités publiques sont les donneurs d'ordre et les entreprises privées les exécutantes.

Il existe toute une gamme de relations de partage des risques entre les secteurs public et privé qui vont d'une simple relation de « sponsorship » jusqu'à divers modèles contractuels ou institutionnels.

Ce sont des projets à long terme (généralement une trentaine d'années). Pendant cette période c'est le partenaire privé qui est le propriétaire des infrastructures et qui assure la prestation du service. Le partenaire public, lui, doit définir les objectifs à atteindre et verse des indemnités à l'opérateur privé pour qu'il réalise ces objectifs. Au bout de la période, lorsque les indemnités ont couvert la totalité des coûts engendrés pour les opérateurs privés, c'est alors l'institution publique qui devient propriétaire des infrastructures. Cela permet d'investir rapidement et de réaliser de grands projets tout en différant les paiements d'argent public dans le temps. De cette manière, les collectivités territoriales n'augmentent pas leur taux d'endettement.

Les Partenariats Public-Privé n'ont pas d'existence juridique au niveau européen. Il n'existe aucune législation communautaire spécifique. Chaque État utilise sa propre définition et son propre concept de PPP. L'*Institute for Public Policy Research*, le Think tank européen de Tony Blair, a proposé en 2002 une définition qui intégrait les principaux éléments de ce type de partenariat : « *Un PPP est un accord basé sur une vision commune des secteurs public et privé (y compris le secteur non lucratif) de partager les risques en vue d'aboutir à un résultat en accord avec les objectifs d'une politique publique donnée.* »

Il faut toutefois faire attention avec ce type de partenariat. Ils ne sont efficaces que lorsque les pouvoirs publics sont conscients des impacts du contrat sur le long terme. Ils doivent avoir les moyens de négocier avec les mêmes capacités techniques et juridiques que les partenaires privés, ce qui n'est pas toujours le cas des représentants administratifs des petites collectivités. En outre, ces partenariats conduisent les collectivités à verser des sommes importantes sur une très longue durée et peuvent éventuellement avoir une répercussion négative sur les finances publiques<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Pour en savoir plus, le Think tank européen *Confrontations Europe* réalise en 2006 toute une série de conférences sur le sujet des PPP. Voir le site Internet : <http://www.confrontations.org/>

Les finances publiques du Portugal se sont ainsi retrouvées déséquilibrées suite à la réalisation d'un PPP concernant la création et la gestion d'un réseau d'autoroute dans le pays. Les entreprises privées qui ont construit le réseau ont obtenu de l'État portugais un paiement de compensations en fonction du trafic sur les autoroutes. Il s'avère que les autoroutes sont aujourd'hui congestionnées et l'État se trouve dans l'obligation de verser de fortes sommes aux opérateurs privés.

Cet exemple illustre bien toute la difficulté de nouer des PPP efficaces. En effet, si le partenaire public n'a pas pris en compte tous les éléments qui pourraient avoir une incidence sur la bonne réalisation du contrat, il risque d'être manipulé par le partenaire privé. Les entreprises privées capitalistes ont pour but de réaliser des profits, et non pas d'assurer la qualité du service. Le PPP peut être dans certains cas une solution de financement des SIG, mais peut s'avérer désastreux s'il n'est pas assez encadré. La gestion du réseau ferré anglais constitue un autre exemple.

#### b) Solvabiliser la demande

Les pouvoirs publics ont l'habitude de fournir des SIG et de soutenir l'offre de ces services. Une nouvelle alternative pourrait être de financer la demande pour ces services, et notamment les services sociaux et d'aide à la personne. C'est une démarche qui est actuellement expérimentée et utilisée dans plusieurs pays européens, notamment à travers le développement de chèques-services ou de mesures de déductibilité fiscale des dépenses encourues pour le service. Grâce à des aides financières les pouvoirs publics rendent intéressant le fait pour un ménage d'employer du personnel à domicile.

On pourrait envisager d'élargir le système et verser des aides plus ou moins grandes aux ménages en fonction de certains critères sociaux et économiques, afin de permettre à l'ensemble de la population d'employer des personnes à domicile pour les aider dans leur vie quotidienne (garde d'enfants, soins pour les

personnes malades ou handicapées, aide pour les personnes âgées, formation à domicile...). Si le système prévoit une modulation des aides en fonction des revenus ou un ciblage sur des populations particulières, cette méthode présente un avantage double : elle assure le fonctionnement des mécanismes de marché tout en assurant une redistribution plus juste des richesses grâce à l'action de l'État. Dans les faits, peu de mesures de solvabilisation de la demande incorporent une telle modulation. Les sommes versées pour les chèques ou les sommes déductibles sont forfaitaires. Ainsi, à l'heure actuelle, toutes les catégories de la population ne bénéficient pas de ces formules.

En outre, il y a un risque pour les finances publiques<sup>130</sup> s'il s'avère qu'au lieu de créer de la demande supplémentaire on ne fasse que subventionner la demande déjà existante. En théorie, le mécanisme de financement est neutre pour le budget de l'État : les dépenses effectuées pour solvabiliser la demande des ménages sont récupérées grâce à l'activité supplémentaire engendrée. En effet les ménages vont profiter des aides pour transformer le travail informel en véritable travail rémunéré, ce qui devrait permettre de créer de très nombreux emplois. L'État va alors récupérer les sommes investies sous forme de cotisations salariales et de baisse des dépenses en matière d'assurance chômage.

Enfin, ces mesures de solvabilisation de la demande ne garantissent pas un financement pérenne ou structurel aux différents opérateurs de service, puisque ces financements sont portés par l'utilisateur et non directement versés aux opérateurs. Ainsi, ces financements entraînent une insécurité quant au budget dont vont disposer les structures prestataires. Ces mesures de solvabilisation de la demande doivent être pensées comme complémentaires à d'autres mesures directement ciblées sur l'offre lorsque les opérateurs poursuivent une finalité sociale

---

<sup>130</sup> Par exemple la Belgique a connu un très grand succès pour son offre de chèques services (plus de 25 000 emplois créés en 5 ans), ce qui a entraîné des dépenses plus fortes qu'attendues et des difficultés à assurer le financement.

telle que l'insertion des personnes les plus vulnérables ou l'offre de services à des populations en difficulté afin que ces services restent accessibles à tous.

Lorsque le mécanisme fonctionne correctement, on a donc une forte plus-value pour l'ensemble de la société : on peut réussir à faire baisser le taux de chômage, à réintégrer de nombreuses personnes dans le circuit de l'économie officielle et à augmenter le taux de croissance globale de l'économie sans augmenter pour autant les dépenses publiques. Cependant, si le projet est mal étudié, il existe le risque de voir augmenter fortement les dépenses publiques sans créer d'activité supplémentaire<sup>131</sup>. Enfin, ce système ne doit en aucun cas remplacer les différentes subventions octroyées directement aux prestataires en raison de la finalité sociale qu'ils poursuivent.

### c) Trouver des investisseurs privés pour les SIG et les EES

Il existe de très grandes réserves financières qui sont pour l'instant peu ou mal utilisées. C'est le cas des fonds de pensions, par exemple, qui gèrent des sommes considérables, et de l'épargne privée en général qui pourrait être utilisée pour investir dans les SIG. Il y a aurait pourtant des mécanismes simples qui pourraient permettre de réaliser des investissements considérables assez rapidement.

En Belgique par exemple le Parlement de la Région bruxelloise a voté une loi qui oblige les gestionnaires de fonds de pension publics à investir dans des placements éthiques, tel que le logement social.

---

<sup>131</sup> L'expérience française semble être une réussite, du fait d'une forte demande de services à la personne. En effet, malgré la faible croissance de l'économie, le taux de chômage est depuis plusieurs mois orienté à la baisse et le déficit public semble être stabilisé. Cependant, face aux grands nombres de causes et d'explications potentielles, il est difficile de dire quel est l'effet de la loi Borloo et des chèques emplois-services sur l'économie française.

En multipliant les placements éthiques on pourrait apporter des sources importantes et durables de financement pour les EES. L'État peut agir de deux manières : soit en obligeant par la loi certains acteurs (les gestionnaires de fonds publics notamment) à réaliser des placements éthiques, soit en incitant les acteurs du monde de la finance à investir dans le domaine.

Pour inciter les acteurs financiers à investir, l'État pourrait par exemple créer un organisme chargé de recueillir les fonds et d'assurer une certaine rémunération sur les investissements. Cette rémunération pourrait être égale ou très légèrement supérieure à celle des obligations d'État et garantie par ce dernier. L'organisme mutualiserait ensuite les risques en prêtant aux acteurs de l'économie sociale et solidaire. Les coûts seraient minimes pour l'État et permettrait de développer le secteur en multipliant les possibilités de financement à long terme.



## *Bibliographie*

### **SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL EN EUROPE :**

- Cazeuneuve, Jérémie, « Les services sociaux d'intérêt général », *Dossier d'actualité du REIF*, septembre 2006. [www.reif-eu.org](http://www.reif-eu.org)
- Dony Marianne, *les Aides d'États*, Edition de l'université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2005.
- Magnette Paul, *La Grande Europe*, Edition de l'université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2005.
- Vandamme Jaques et Dony Marianne (Sous la direction de), *Les services d'intérêt général en Europe*, Comité des régions, Bruxelles, 2005.
- Van Den Abeele Eric, « Les services d'intérêt général, État du débat en Europe », Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1901-1902, Bruxelles, 2006.

### **ÉCONOMIE SOCIALE :**

- « De l'association à l'entrepreneuriat social », *Revue internationale de l'économie sociale RECMA*, n° 293, Juillet 2004.
- Draperi Jean-François, *Économie sociale : Utopies, Pratiques, Principes*, Presses de l'économie sociale, Montreuil, 2005.

- Laville Jean-Louis, *L'économie solidaire, Une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris 1994.
- Laville Jean-Louis, *Sociologie des services, Entre marché et solidarité*, Editions Erès, Paris 2005.
- Laville Jean-Louis et Cattani Antonio David, *Dictionnaire de l'autre économie*, Desclée de Brouwer, Paris 2005.
- Laville Jean-Louis et Nyssens Marthe, *Les services sociaux, entre associations, État et marché*, La découverte / MAUSS / CRIDA, Paris 2001.
- Marée Michel et Mertens Sybille, *Contours et statistiques du non marchand en Belgique*, Les éditions de l'Université de Liège, Liège 2002.
- Université de Liège, Université catholique de Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, *Économie sociale, Enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*, Edition De Boec Université, Bruxelles 2001.

## **AUTRES :**

### **ARTICLES :**

- « Vote sur la directive Services au Parlement européen : à chacun son compromis », *Alter Educ*, n 120, 17 février 2005 au 3 mars 2006, p 300-303.
- Agence Alter, *Directive Services, dossier spécial*, décembre 2005.
- Priou Johan, « *Les services sociaux d'intérêt général en quête de reconnaissance européenne* », in « *Économie Sociale et Europe* », *Revue Internationale de l'économie*, numéro 300, mai 2006.

- Rodrigues Stéphane, *La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, Entre mythes et réalités*, Université Paris I et Etudes européennes [www.etudes-europeennes.fr](http://www.etudes-europeennes.fr), Paris, 19/10/2005.
- De Schutter Olivier, Francq Stéphanie, *La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur : Reconnaissance mutuelle, Harmonisation et Conflits de lois dans l'Europe élargie*, Université Catholique de Louvain, 2005.
- Van Den Abeele Éric, « La proposition de directive sur les services : instrument visionnaire au service de la compétitivité ou cheval de Troie dirigé contre le modèle social européen », in *Bilan Social de l'Union européenne 2004*.

#### ÉTUDES :

- Bouquerel Sarah et De Malleray Pierre-Alain, *L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?*, Note de la Fondation Robert Schuman n°31, disponible sur le site Internet de la Fondation : <http://www.robert-schuman.org/notes/note31.htm>
- Dony Marianne et Ruiz Torres Rodrigo, *Les missions d'intérêt économique général accomplies par les mutuelles en Europe, entre activité économique et services sociaux*, MGEN et Université Libre de Bruxelles, 2006.

#### SITES INTERNET :

##### INSTITUTIONS EUROPÉENNES :

- Commission européenne : [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
- Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/>

- Conseil des ministres : <http://www.consilium.europa.eu/>
- Cour de justice des Communautés européennes : <http://www.curia.europa.eu/fr/index.htm>
- Comité Économique et Social européen : <http://www.eesc.europa.eu/>
- Comité des Régions : <http://www.cor.europa.eu/>

**AUTRES SITES INTERNET :**

- CEDAG : <http://www.cedag-eu.org/>
- CEEP : <http://www.ceep.org/>
- CELSIG : <http://www.celsig.org/>
- CEP-CMAF : <http://www.cepcmaf.org/>
- CES : <http://www.etuc.org>
- Social platform : <http://www.socialplatform.org/>
- Solidar : <http://www.solidar.org>

**ACTES JURIDIQUES :**

- Traité de Nice, adopté le 10 décembre 2000 et entré en vigueur en 2002, comprenant le traité sur l'Union européenne et le traité Instituant une Communauté européenne.
- Traité instituant une Constitution pour l'Europe (article III-122).
- Charte des droits de l'Homme et du Citoyen.

**DÉCLARATIONS DE LA COMMISSION :**

**COMMUNICATION :**

- Communication du 28 novembre 2005 (Jo L 312, 29 novembre 2005).
- Communication du 26 avril 2006 sur les services sociaux d'intérêt général.
- Communication du 26 septembre 1996 sur les services d'intérêt général, JO C 280.

**DÉCISIONS :**

- Décision du 28 novembre 2005 sur l'application des dispositions de l'article 86, JO L 312, 29 novembre 2005.
- Décision sur l'encadrement des aides d'État sous forme de compensations de service public JO C-2907, 29 novembre 2005.
- Décision sur les mesures fiscales mises à exécution, JO L 55, 1 mars 2003.

**AUTRES :**

- Livre vert sur les services d'intérêt général, 21 mai 2003 (JO C 76 du 25.03.2004).
- Livre blanc sur les services d'intérêt général, 12 mai 2004, pas encore publiée au JO, /\* COM/2004/0374 final \*/

### **DIRECTIVES PRINCIPALES**

- Directive Services.
- Directive sur le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services : 96/71/CE.
- Règlement sur le statut de la coopérative européenne : JO L207 du 18 août 2003.
- Directive sur la transparence des marchés publics : 2005/81/CE.

### **JURISPRUDENCE PRINCIPALE**

- Arrêt Altmark, Affaire C-280/00.
- Arrêt Coname, Affaire C-231/03.
- Arrêt Cassis de Dijon, Affaire C-120/78.
- Arrêt Stadt Halle, Affaire C-26/03.
- Arrêt Teckal, Affaire C-107/98.

### **RAPPORTS PRINCIPAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN :**

- Rapport Langen au Parlement européen, le 13 novembre 2001.
- Rapport Herzog, au Parlement européen, le 14 janvier 2004.
- Rapport In't Veld, au Parlement européen, le 22 février 2005.
- Rapport Gebhart sur la directive Services, au Parlement européen le 16 février 2006
- Rapport Rapkay au Parlement européen, le 27 septembre 2006

**Avis CONSULTATIFS :**

- Avis du CESE commission TEN, 09-02-2005 : réponse au Livre blanc sur les SIG
- Avis de CESE du 27 octobre 2004 (1425-2004) sur le Dynamisme européen
- Avis du CdR du 8 mars 2004 (327/2004) : réponse au libre vert sur les SIG
- Avis du CdR du 5 décembre 2005 (225/2005) sur le plan d'action dans le domaine des aides d'État.



*Libéralisation des services et régulation des services  
à la personne:  
contours et enjeux pour l'économie sociale*

---

**Francesca Pétrella<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Maître de conférence en sciences économiques à l'Université de la Méditerranée et co-pilote le Master RH « Économie sociale : Management des projets et des compétences.



## *Introduction*

En s'appuyant sur le rapport du Think Tank *Pour la Solidarité*, qui présente les avancées législatives européennes concernant la libéralisation des services et leur impact pour le secteur associatif et plus largement l'économie sociale, cette note met en évidence les enjeux pour l'économie sociale du mouvement de libéralisation des services sociaux en cours au niveau européen. Ces enjeux méritent d'être débattus aux différents niveaux de décision et en partenariat avec les acteurs de terrain concernés par ces questions.

Cette note s'inscrit également dans la démarche de consultation entreprise par la Commission européenne auprès des différentes parties prenantes concernées par la libéralisation des services en ce qui concerne l'identification des caractéristiques spécifiques des services sociaux d'intérêt général (COM(2006) 177 final)<sup>132</sup>. Un besoin de clarification des règles européennes et de leurs conséquences en particulier pour le secteur de l'économie sociale apparaît en effet nécessaire pour les différents acteurs.

Dans cette note, nous commencerons par présenter les problèmes de définition et de clarification posés par l'usage de plusieurs notions qui ne font pas l'objet d'une définition admise par tous et qui sont au cœur des enjeux de la modernisation des services sociaux. Dans un second temps, nous étudierons les enjeux pour les organisations d'économie sociale (ES) à l'heure où se structure un nouveau « marché » ou « quasi-marché » de

---

<sup>132</sup> Communication de la Commission : « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne. Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne », avril 2006, COM(2006) 177 final.

l'offre des services. En effet, les conclusions du Conseil européen de mars 2006 rappellent qu'il faut « rendre le marché intérieur des services pleinement opérationnel tout en préservant le modèle social européen » (COM(2006) 177 final). Vaste objectif sur lequel il convient de s'attarder sous l'angle notamment de la place de l'ES dans un tel contexte, ... Quelle va être la place d'une entreprise d'insertion ou d'une société coopérative d'intérêt collectif de services à la personne dans ce nouveau paysage ? Comment les exigences en termes de qualité et d'accessibilité des services vont-elles être rencontrées par les différents opérateurs et contrôlées dans un contexte de concurrence accrue ?

Afin d'alimenter le débat, nous développons l'argument suivant. Définir les services qui sont soumis aux règles de la concurrence et ceux qui ne le sont pas à partir de leur caractère d'intérêt général (tout en permettant une diversité d'application de cette notion selon les pays en fonction du principe de subsidiarité) et de leur champ d'activité (économique ou social) ne suffit pas pour garantir que les objectifs en termes de qualité, d'accessibilité, d'innovation sociale ou de participation citoyenne soient respectés. Nous proposons dès lors de prendre en compte les modes d'organisation propres à chaque type d'acteurs dans la structuration d'un « quasi-marché » des services.

## *Services sociaux d'intérêt général, services à la personne, services de proximité : une clarification indispensable*

Si, pour chacun d'entre nous, ces notions font écho à des usages ou à des réalités bien précises, leur utilisation dans les débats prête parfois à confusion.

Pour rappel, les services d'intérêt général (SIG) sont définis par la Commission européenne comme « *des activités de services, marchands ou non, considérés comme étant d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public* ».

Parmi les services d'intérêt général, la communication de la Commission d'avril 2006 distingue les services d'intérêt économique général (SIEG) des services sociaux d'intérêt général (SSIG). Les premiers sont soumis aux règles de la concurrence alors que les seconds sortent du champ de la concurrence, tout comme les services de soins de santé. Les SSIG regroupent ainsi *les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin*. Outre cette classification à partir des activités relevant du champ des services sociaux, la Commission propose de distinguer les services sociaux aussi à partir de leurs caractéristiques spécifiques (même si, tel qu'on le trouve formulé actuellement, il est mentionné que « les services sociaux présentent *de facto* **souvent** une ou plusieurs de ces caractéristiques d'organisation », COM (2006)177 final, p. 4).

Parmi ces caractéristiques, relevons :

- le fonctionnement sur la base du principe de solidarité requis notamment par la non-sélection des risques ou l'absence d'équivalence à titre individuel entre cotisations et prestations ;
- l'absence de but lucratif ainsi que ... ;
- ... la relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires, ne pouvant être assimilée à une relation « normale » de type fournisseur-consommateur requérant ainsi la participation d'un tiers payant.

Au regard de ces critères, il est clair que des organisations non lucratives, principalement des associations actives dans le champ des services sociaux, qui ne vendent pas leur service au prix du marché mais à un prix moins élevé ou en appliquant une tarification modulée, en fonction des revenus par exemple, rentrent dans la catégorie des services sociaux d'intérêt général et sortent donc du champ d'application des règles de concurrence. C'est notamment le cas, en Belgique comme en France, des crèches collectives sous statut associatif qui appliquent une tarification variable selon les revenus des familles.

Cependant, les règles auxquelles une assistante maternelle, sous statut de travailleur indépendant ou de société d'une personne, qui garde des enfants à son domicile et qui fait payer un tarif forfaitaire identique à tous, sera soumise demeurent floues. L'assistante maternelle pourrait être soumise aux règles de concurrence. Elle répond néanmoins à des besoins sociaux reconnus comme importants en matière d'accueil des jeunes enfants, contribuant ainsi à la satisfaction de l'intérêt général, sans généralement poursuivre un but lucratif, au-delà de l'objectif de se payer un salaire décent. De même, on peut se poser la question des règles que devront appliquer des entreprises de services, appelées chaînes ou multinationales, qui se développent notamment dans le champ de l'aide à domicile et, dans une moindre mesure, dans l'accueil des jeunes

enfants. Ces exemples montrent bien la difficulté de définir une frontière claire entre :

- Les services qui relèvent de l'intérêt général et ceux qui n'en relèvent pas (ou de manière moins évidente).
- Les organisations non lucratives et les organisations lucratives dans la mesure où, au sens européen, le but lucratif n'exige pas forcément qu'il y ait répartition des bénéfices ; or, si l'on considère par exemple le cas de sociétés coopératives d'insertion ou les sociétés coopératives d'intérêt collectif (S.C.I.C.) en France ou des sociétés à finalité sociale en Belgique, ces organisations sont définies par une finalité sociale (l'insertion par exemple) mais ont opté pour un statut de société commerciale, rentrant, pour certaines du moins, dans la catégorie « à but lucratif » ; ainsi, même si ces coopératives relèvent du champ des services sociaux d'intérêt général, on peut se demander si elles seront soumises ou pas aux règles de concurrence.
- Les champs d'activité (où s'arrête l'économique ? où commence le social ?) et le mode d'organisation des services, et en particulier le public ciblé et le prix demandé.

Analysons plus en profondeur ces trois éléments.

## **I. LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

Rappelons tout d'abord que le principe de subsidiarité s'applique à la définition de l'intérêt général, puisque les États membres ont la liberté de définir eux-mêmes ce qu'est l'intérêt général ainsi que les missions d'intérêt général et les obligations qui en découlent aux différents niveaux de pouvoir. Un premier enjeu apparaît donc dans la manière dont est défini l'intérêt général dans les différents pays. Des disparités importantes sont à craindre étant donné la diversité des politiques sociales adoptées en Europe et, plus généralement, des modèles sociaux européens.

Si l'intérêt général est communément considéré comme « l'expression d'une volonté générale supérieure aux intérêts particuliers » (Engels & al, 2006), force est de constater que, face à l'émergence d'une nouvelle forme de régulation publique caractérisée par la négociation et la délibération entre une diversité de parties prenantes, l'intérêt général est en train d'être dilué « au profit d'un compromis entre des intérêts collectifs et des intérêts particuliers » (Callé, 2002, p. 48). Pour ces auteurs, le glissement qui est en train de s'opérer de la notion d'intérêt général vers celle plus large d'utilité sociale participe à cette dissolution en transformant le rôle assigné à l'État et en recomposant les frontières entre la sphère publique et la sphère privée à partir de critères plus flous (Engels & al., 2006).

## **II. LE CARACTÈRE NON LUCRATIF**

Mentionnons ensuite que le caractère lucratif ou non n'est pas toujours simple à définir et fait l'objet de débats au sein des pays européens (voir ci-dessous). Le statut juridique peut être un signal mais il ne suffit pas. Les textes européens parlent des entreprises de service, sans référence à un statut juridique. Concrètement, une association peut être considérée comme une entreprise et ce, principalement parce que les textes européens ne font aucune distinction entre les types d'opérateur (public, privé ou d'économie sociale) mais qu'ils se basent sur la notion d'opération ou d'activité. Ainsi, seules les organisations qui ont une activité économique sont visées. Il est utile de rappeler que la notion d'activité économique désigne toute activité de production de biens et de services, quel que soit le prix réellement payé par l'utilisateur ou le consommateur, que l'activité soit rentable ou pas. Au sens européen, la notion d'activité économique s'applique de fait à toute activité économique exercée normalement contre rémunération principale ou accessoire, de droit ou de fait.

La notion d'activité économique est donc plus large que celle d'activité marchande. Le caractère marchand ou non marchand d'une activité fait référence à la manière dont les biens et services sont fournis sur le marché. Dans le cas d'une logique marchande, le bien ou service est fourni au prix du marché, prix qui couvre au moins les coûts de production avec en général une volonté de faire un bénéfice sur la vente. À l'inverse, un bien ou service non marchand est un bien ou service dont le prix ne reflète pas les coûts de production et qui peut être fourni grâce à la mobilisation de ressources prélevées dans le cadre d'un mécanisme de redistribution, sous la forme d'une production publique ou par le biais de subventions (Marée & Mertens, 2002). Mentionnons ici qu'une troisième logique d'échange est présente dans certaines activités économiques, celle de la réciprocité. L'échange est dans ce cas « encastré », pour reprendre les termes de Polanyi, dans les réseaux sociaux et se fait sur la base de la logique du don / contre-don (Polanyi, 1944).

Cette précision nous permet de souligner que les débats européens sur la libéralisation des services ne concernent pas uniquement les services d'intérêt économique général (SIEG). Sont ainsi concernés par la mise en concurrence les services à la personne, aux particuliers ou encore les services de proximité, selon les acceptations de chacun, qui ne concernent pas des activités reprises dans le champ des services sociaux. Toutes les « entreprises » au sens européen du terme, qui ne rentrent pas dans le champ des SSIG, sont *a priori* concernées par la mise en concurrence des services. Ce constat soulève plusieurs enjeux, notamment autour de la notion de service. Les enjeux concernant la reconnaissance de la diversité des opérateurs et de leurs spécificités seront abordés dans la deuxième partie de cette note.

### III. LA NOTION DE SERVICE

Si au niveau européen, on distingue effectivement les services d'intérêt général des autres services, et parmi eux les services d'intérêt économique des services sociaux, l'approche européenne ne prend pas en compte d'autres caractéristiques des services, liées à leur nature intrinsèque et à leur mode d'organisation (à l'exception de la communication d'avril 2006 sur les services sociaux d'intérêt général). En effet, dans les textes européens, *est considéré comme service toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité, fournie ordinairement contre rémunération, laquelle constitue la contrepartie économique de la prestation en cause et est habituellement définie entre le prestataire et le destinataire du service*<sup>133</sup>.

Différentes dimensions des services n'apparaissent pas dans cette définition. Or, une distinction doit être faite entre :

- Les services individuels dont la consommation est divisible, c'est-à-dire pour lesquels l'utilisateur et sa consommation peuvent être clairement identifiés.
- Les services collectifs dont la consommation est indivisible parce que leur consommation est « non rivale », i.e. la consommation d'un service par un individu n'entrave pas celle des autres, et « non exclusive », du fait qu'il est impossible ou techniquement fort coûteux d'empêcher une partie de la population d'accéder à ce bien ; ces caractéristiques rendent problématique la fourniture à travers le mécanisme de marché dans la mesure où elle laisse la place à des comportements de passager clandestin dans la consommation (i.e. la possibilité de consommer sans payer) ; c'est le cas notamment des services de protection de l'environnement, tels que l'aménagement d'espaces verts, la dépollution de l'air ou des rivières...

---

<sup>133</sup> Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (COM(2004)0002 – C5-0069/2004 – 2004/0001(COD)).

- Les services quasi-collectifs sont des services qui, au-delà des bénéfices individuels pour les usagers, sont source de bénéfices pour la collectivité (locale). Ces bénéfices collectifs possèdent les caractéristiques des biens et services collectifs, à savoir la non rivalité et la non exclusion, et concernent la société dans son ensemble. Par exemple, l'accueil des jeunes enfants est considéré, en particulier au niveau européen, comme un service quasi-collectif car, au-delà du service rendu aux parents en termes de maintien de leur activité professionnelle et aux enfants en termes d'éducation et de socialisation, l'existence d'une offre de services d'accueil de qualité est importante au niveau collectif pour maintenir le taux d'emploi, principalement féminin, pour créer de l'emploi faiblement qualifié ainsi qu'en termes de santé publique ou de cohésion sociale en particulier lorsque ces services se développent dans des quartiers défavorisés. La théorie économie préconise dès lors, en présence de ces bénéfices collectifs, une intervention publique dans la production, le financement et/ou la régulation de ces services.

Si cette classification permet de situer de nombreux services, la manière dont les bénéfices collectifs sont identifiés, pris en compte par les politiques publiques et éventuellement reconnus d'intérêt général, varie selon les époques et selon les pays européens. Prenons l'exemple des services de proximité, que l'on peut définir comme étant *des services répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité soit objective, i.e. ancrée sur un espace local restreint, soit subjective, c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation* (Nyssens & Petrella, 1996).

Dans le contexte de chômage massif touchant principalement les travailleurs peu qualifiés qui caractérisait les années 80 et 90, les services de proximité ont été mis en avant dans les politiques publiques au nom de leur potentiel de création d'emplois.

Ainsi, dans son Livre blanc de 1995 sur « Croissance, compétitivité et emploi », Jacques Delors soulignait le rôle des services touchant à la vie quotidienne dans la création d'emploi. Une liste de dix-sept initiatives de développement local et d'emploi avait été définie (Commission européenne, 1997). La plupart des services de proximité pouvaient donc être considérés comme des services quasi-collectifs puisqu'ils contribuaient à créer de l'emploi pour des personnes peu qualifiées. Cette dimension est encore présente aujourd'hui, et reprise dans le Plan de cohésion sociale, dans le cas du développement des services à la personne en France, qui regroupe une diversité de services à domicile (travaux ménagers, jardinage, garde d'enfants à domicile, préparation et livraison de repas, aide aux personnes âgées et handicapées, garde malade à l'exclusion des soins, aide à la mobilité, livraison de courses à domicile, etc<sup>134</sup>).

Une deuxième dimension à prendre en compte concerne leur caractère standardisable et la capacité d'en évaluer les performances. En effet, certains services de proximité se caractérisent par le fait que ce sont des services relationnels, dont la proximité est subjective, au sens où la qualité de la relation entre le prestataire et l'utilisateur est déterminante de la qualité du service. Pour Gadrey (1996), le fait que les performances des initiatives dépendent de la participation conjointe des prestataires mais aussi des usagers ne facilite pas l'évaluation des performances de l'initiative. Pour cet auteur, « le produit n'est pas une réalité objective aux caractéristiques admises par tous (par exemple le profit, le chiffre d'affaires ou une quantité réelle) mais une construction sociale entachée d'ambiguïté et diversement représentée par les acteurs et marquée par l'incertitude des relations de services » (Gadrey, 1996, p. 97 et 268).

---

<sup>134</sup> Cfr. Loi n°2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

La création d'une relation de confiance est donc au cœur de l'offre de nombreux services, tels que l'aide aux personnes âgées et dépendantes ou l'accueil des jeunes enfants. Ces services sont difficilement standardisables puisqu'ils tentent de s'adapter, autant que faire se peut, aux caractéristiques et aux attentes de leurs usagers ainsi qu'à leur environnement, contrairement par exemple aux activités de jardinage ou à la livraison de courses à domicile. Dans un tel contexte, la théorie économique met en avant la présence d'asymétries d'information, entre le prestataire et l'utilisateur, que le prestataire peut exploiter aux dépens de l'utilisateur. Les parties prenantes les moins informées, comme les usagers des services, risquent de s'adresser à des prestataires de mauvaise qualité (problème de sélection adverse) ou d'obtenir un service de moindre qualité qu'annoncée (problème d'aléa moral).

En effet, un enfant de moins de trois ans ou une personne âgée dépendante a des difficultés à exprimer d'éventuels abus ou manques en termes de qualité. L'entourage de ces personnes vulnérables n'étant pas présent en continu, il a également du mal à évaluer la qualité réelle du service, au-delà de certains aspects tangibles comme l'hygiène, le taux d'encadrement dans les crèches, etc. Dans ce cas, pour éviter les comportements opportunistes qu'une entreprise à but lucratif pourrait être tentée d'adopter, une intervention publique est généralement préconisée dans la production ou dans la régulation de la qualité. L'absence de but lucratif est une autre façon de signaler que l'objectif de l'organisation n'est pas de faire du profit et de garantir un service de qualité, même si elle n'est pas suffisante (Anheier, 1995).

Les différentes procédures de certification de la qualité mises en place au sein du secteur privé lucratif s'inscrivent dans cette même volonté de signaler la qualité, face au risque d'exploitation opportuniste des asymétries d'information. La multiplication des labels de qualité témoigne de l'importance de signaler la qualité mais ces labels n'offrent une garantie que s'ils sont suffisamment reconnus et contrôlés. Quant à la régulation de la qualité par des pouvoirs publics, elle soulève de nombreux débats en particulier sur le choix des critères de qualité, sur les procédures de

contrôle et sur leur efficacité. Lorsque nous sommes face à des services relationnels, qui touchent une population vulnérable, nous pouvons nous poser la question de l'efficacité des procédures de contrôle, et ce d'autant plus qu'il est difficile d'évaluer la qualité de l'effort fourni lors de la prestation. Le fait que, dans le cadre de la nouvelle loi sur les services à la personne en France, l'agrément qualité soit obligatoire pour des associations ou des entreprises de services à la personne, qui touchent notamment les personnes âgées et la garde d'enfants de moins de trois ans, démontre l'importance de vérifier la qualité des services. Néanmoins, il semblerait que l'agrément qualité soit en fait une procédure d'agrément moins contraignante que celle de l'autorisation préalable (Priou, 2006).

Au-delà de la dimension relationnelle et des problèmes d'évaluation de la qualité des services, leur mode d'organisation doit être pris en considération. Par mode d'organisation, nous entendons non seulement le type de prestataire (public, privé ou d'économie sociale) mais aussi les modes de financements (marchands, non marchands et volontaires) et les modes de régulation, en adoptant ici une approche en termes de *welfare mix* (Evers, 1995) ou d'économie plurielle (Eme & Laville, 1996). À quel prix sont-ils fournis ? Pour quel public ? Comment sont-ils financés ? Qui sont les prestataires ? En effet, les services individuels ou quasi-collectifs peuvent être fournis selon une logique marchande, c'est-à-dire en mettant sur le marché des services à un prix de vente couvrant au moins les coûts de production et répondant dès lors uniquement à une demande solvable. À l'inverse, ces services peuvent être organisés selon une logique non marchande, lorsque ces services poursuivent une finalité sociale explicite que ce soit l'insertion de personnes exclues ou marginalisées sur le marché du travail ou l'accès de ces services à des populations peu ou pas solvables. Cette finalité sociale, au nom de la production de bénéfices collectifs ou, pour reprendre les termes utilisés au niveau européen, au nom de leur contribution à l'intérêt général, devrait être reconnue par les politiques publiques et faire l'objet de financements publics pour internaliser ces bénéfices sociaux

non pris en compte par le marché. Par exemple, l'aide ménagère peut être développée dans une logique marchande lorsqu'elle s'adresse à des couples qui travaillent tous les deux ou, au contraire, dans une logique non marchande lorsqu'elle s'adresse à des familles plus défavorisées ou à des personnes âgées dépendantes. Ainsi, la solvabilisation de la demande pour des travaux ménagers opérée actuellement grâce aux chèques-services ou à travers la possibilité de déduction fiscale des dépenses en Belgique et en France se justifie principalement au nom de la création d'emploi pour des personnes peu qualifiées et de la lutte contre le travail au noir. Dans ce cas, tout employeur peut bénéficier de ces mesures de solvabilisation de la demande. A contrario, une subvention directe au prestataire de l'aide ménagère pour des familles défavorisées et/ou une tarification du prix payé par l'utilisateur s'inscrirait plutôt dans une logique non marchande de développement de ces services. Dans la réalité cependant, il s'avère parfois difficile de distinguer *a priori* les différents types de services selon leurs finalités uniquement à partir de leur statut juridique.

C'est pour clarifier au sein des services de proximité ceux qui relèvent d'une logique marchande et s'adressent à une demande solvable dans le but d'améliorer la qualité de la vie quotidienne de ceux qui poursuivent une finalité sociale autre que la table-ronde des services de proximité en Belgique ne reprend que « les services de proximité qui s'inscrivent dans une perspective de solidarité et d'équité et qui relèvent de l'économie sociale » (Fondation Roi Baudouin, 2003). Leur définition des services de proximité est donc plus spécifique et concerne les services fournis par des organisations d'économie sociale afin de répondre de façon innovante à des besoins sociaux nouveaux ou émergents et qui sont source de plus-values pour la collectivité.

Ce petit cadrage autour des notions d'intérêt général, de non-lucrativité et de service met donc en exergue le fait que les exigences en termes de qualité et l'objectif d'accessibilité de

certains services peuvent être mis en cause suite à une libéralisation des services organisée en fonction des activités proposées. Ces quelques pages illustrent la difficulté de se baser, d'une part, sur des critères unidimensionnels comme le champ d'activité (économique ou social) ou le statut (lucratif ou non) ou, d'autre part, sur des critères flous tels que l'intérêt général ou l'utilité sociale pour définir les services qui seront libéralisés de ceux qui échapperont aux règles de concurrence. Nous avons vu, en effet, que le mode d'organisation des services n'est pas neutre quant à leur capacité à poursuivre une finalité sociale et à fournir des services accessibles et de qualité.

Nous proposons donc de prendre en compte dans la structuration du « quasi-marché » des services non seulement la nature intrinsèque des services et des « produits » qu'ils offrent mais aussi leur mode d'organisation. Plus précisément, afin d'avoir la perception la plus fine de l'organisation des services, il est important de tenir compte du type d'opérateur qui développe ce service. Le type d'opérateur peut en effet nous aider dans l'identification du mode d'organisation de ces services et dans les finalités qu'il poursuit.

Si le mode d'organisation de ces services se caractérise par la mise en concurrence des opérateurs dans le cadre de procédures d'adjudication, sans distinction plus fine de la nature des services, des types d'opérateurs et de leurs finalités, le risque est que seuls soient sélectionnés les opérateurs les plus efficaces sans prendre en compte d'autres critères sociaux et environnementaux plus difficilement mesurables et mis en avant par des opérateurs qui apparaissent comme moins efficaces surtout dans des services caractérisés par des asymétries d'information fortes et pour lesquels le prix ne reflète pas toujours la qualité du service. C'est pourquoi, dans la deuxième partie de cette note, nous approfondissons la question du type d'opérateur, en nous ciblant sur la place des organisations d'économie sociale dans ces évolutions.

## *Quelle place pour l'économie sociale dans la structuration d'un « quasi-marché » des services ?*

La première partie de cet article a montré en quoi une structuration du marché à partir d'une entrée par les services est insuffisante pour satisfaire les exigences de qualité et les considérations d'équité. La difficulté d'établir des critères clairs à partir du champ d'activité (économique ou social) et de la définition de l'intérêt général (en respectant le principe de subsidiarité) mettent en évidence la nécessité de prendre en compte la nature du service (individuel, collectif ou quasi-collectif ; présence d'asymétries d'information) ainsi que son mode d'organisation. Dans la première partie, nous avons déjà évoqué la question du caractère non lucratif ainsi que le mode de financement. Nous avons également mentionné la question de la régulation de la qualité dans un contexte où celle-ci est difficilement évaluable.

Nous ciblons donc cette deuxième partie sur les enjeux que posent les évolutions en cours pour un type d'opérateur particulier, à savoir les organisations d'économie sociale. Celles-ci se caractérisent par des finalités et par un mode d'organisation spécifique, que les évolutions en cours au niveau européen risquent de ne pas prendre en compte lors de la structuration du marché des services. Si ces caractéristiques ne sont pas reconnues au niveau européen, on risque de structurer une offre de services qui, d'une part, laisse une partie de la demande sociale insatisfaite du fait que la prise de risque, l'expérimentation et plus globalement l'innovation sociale ne

sont pas pris en compte dans les politiques publiques. D'autre part, l'organisation de l'offre qui prévaudra risque de mettre à mal les objectifs de qualité et d'accessibilité souvent associés aux services contribuant à l'intérêt général.

## **I. POURQUOI S'INTÉRESSER À L'ÉCONOMIE SOCIALE LORS DES DÉBATS SUR LA LIBÉRALISATION DES SERVICES ?**

Nous regroupons sous la notion d'économie sociale toutes les activités économiques exercées par des sociétés principalement coopératives, associations, mutuelles, dont l'éthique se traduit par les principes suivants : finalité de services aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus (Defourny, 1990). Cette approche de l'économie sociale, qui semble faire consensus dans les milieux de l'économie sociale en Europe, se distingue donc de celle anglo-saxonne du secteur *nonprofit*, qui est composé des organisations privées caractérisées par une contrainte stricte de non redistribution des profits (Hansmann, 1980). Sont donc exclues du secteur *nonprofit* les coopératives et les mutuelles. L'approche reprise par Defourny inclut aussi les organisations mutuelles qui, si l'on reprend la distinction proposée par Gui (1991), sont, comme leur nom l'indique, des organisations d'intérêt mutuel, dont l'objectif premier est de satisfaire les membres, tout comme certaines coopératives. Ces organisations ne sont donc pas forcément des organisations qui poursuivent l'intérêt général, tel que défini ci-dessus, mais qui peuvent néanmoins être génératrices de bénéfices pour la collectivité.

Ces précisions étant faites, il nous semble important que les bénéfices collectifs générés par les organisations d'économie sociale, quel que soit leur statut juridique, soient reconnus dans les textes européens et pris en compte lors de l'application des règles de concurrence<sup>135</sup>. Les bénéfices collectifs peuvent être

---

<sup>135</sup> Plusieurs travaux en France parlent plutôt de l'utilité sociale des

multiples, notamment en termes d'amélioration du fonctionnement du travail, de création d'emplois pour des personnes peu qualifiées, de maintien des femmes dans l'emploi, de santé publique, d'éducation populaire, de socialisation des enfants, d'amélioration du cadre de vie, de protection de l'environnement et de cohésion sociale.

Ces bénéfices collectifs, qui peuvent également être produits par des services mis en place par des structures privées commerciales ou par des structures publiques, sont généralement au cœur de la finalité sociale poursuivie par les organisations d'économie sociale. Par exemple, toujours dans le cas de l'accueil des jeunes enfants, en Belgique comme en France, il ressort que les crèches publiques offrent un accueil « classique », qui s'adresse prioritairement aux enfants dont les deux parents travaillent. Si le secteur privé apparaît timidement dans l'offre d'accueil pour satisfaire les besoins de certaines grandes entreprises ou structures hospitalières, c'est principalement le secteur associatif qui offre les services dits « innovants », comme les lieux d'accueil parents-enfants ou des services d'accueil dans des quartiers défavorisés afin de toucher une population *de facto* exclue des structures publiques et *a fortiori* des structures privées associées aux entreprises. Ces services de type associatif renforcent ainsi la production de bénéfices collectifs en termes de lien social, de développement de l'enfant, prévenant certains retards scolaires suite à la fréquentation d'un milieu d'accueil, d'intégration sociale d'enfants ou de familles isolées et marginalisées.

Sans vouloir rentrer dans les débats sur la nature ou la définition de ces bénéfices à partir de la notion d'utilité sociale ou d'externalités collectives, l'enjeu est aujourd'hui de ne pas passer sous silence la contribution de la plupart des organisations d'économie sociale à ces bénéfices collectifs dans la future structuration du « quasi-marché » des services.

---

organisations d'économie sociale que de la production de bénéfices collectifs ou d'externalités positives (voir notamment Fraisse et Gardin, 2001 ; Gadrey 2002 ; Trouvé, 2006).

Cette production de bénéfices collectifs apparaît être liée non seulement à leur finalité sociale première mais aussi à leur mode d'organisation spécifique dont nous voudrions rappeler deux dimensions centrales. La première particularité repose sur le fait que l'économie sociale combine des logiques marchandes, non marchandes et réciprocitaires afin de produire des biens et services. Tous les débats, récurrents en Belgique ces dix dernières années, sur la délimitation d'une frontière entre économie sociale marchande et non marchande, occultent donc cette spécificité d'articulation ou d'hybridation des logiques et des ressources qui caractérise les organisations d'économie sociale. Quant à la dimension réciprocitaires de ces organisations, elle se concrétise par la mobilisation de bénévoles, la présence de dons, la participation des usagers ou encore l'ancrage fort dans les réseaux sociaux locaux. Les organisations d'économie sociale sont en effet ancrées dans le territoire où elles se développent, ce qui leur permet de produire et/ou de renforcer le capital social au niveau local (Evers, 2001).

Une seconde particularité, liée à la première, tient à leur capacité à révéler des demandes sociales en émergence et à proposer des solutions innovantes à ces nouvelles demandes. C'est ce que Laville et Eme appellent la capacité d'innovation sociale ou la construction conjointe de l'offre et de la demande, capacité facilitée notamment du fait de leur ancrage dans les réseaux sociaux locaux, leur proximité des demandes qui sont souvent fortement hétérogènes au niveau local, leur souplesse et leur flexibilité dans la réponse à ces demandes du fait de la mobilisation de dons et de bénévoles mais aussi de la participation des usagers. Autrement dit, ces services sont construits au sein d'espaces publics de proximité.

Ne pas reconnaître l'existence de ces différentes dimensions propres à l'économie sociale et leur apport dans la production d'utilité sociale ou de l'intérêt général nous paraît comporter des risques importants pour l'avenir des services à la personne, en particulier en termes de qualité, d'innovation sociale, de participation citoyenne et de cohésion sociale.

## **II. QUEL RÔLE POUR L'ÉCONOMIE SOCIALE : PARTENAIRE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES OU PRESTATAIRE DE SERVICES ?**

Dans le contexte européen actuel, comment va évoluer le rôle des organisations d'économie sociale ? Pour analyser les évolutions en cours, nous proposons une grille de lecture à partir des formes de gouvernance qui émergent dans l'offre de services sociaux.

Notion polysémique d'inspiration libérale, la gouvernance est souvent utilisée pour désigner l'ensemble des interactions entre une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Le Galès, 1998, Enjolras, 2005). Cette notion reflète ainsi un changement dans le mode de gestion de l'action collective et dans sa perception par les acteurs concernés, les usagers, les bénéficiaires ou les observateurs. Ces évolutions se retrouvent dans différents services sociaux. Elles visent notamment une meilleure allocation des ressources publiques dans un contexte général de maîtrise de l'évolution des dépenses sociales (Palier, 2002). On peut également y voir une manière nouvelle d'associer les acteurs concernés dans la régulation du secteur, en particulier en ménageant une place plus importante aux acteurs de l'économie sociale dans la définition des objectifs et des moyens de les atteindre (Laville, Nyssens, 2001).

S'inspirant de la typologie des régimes de gouvernance proposés par Enjolras (2005)<sup>136</sup>, des travaux d'Evers & Riedel (2003) sur la gouvernance citoyenne et de l'analyse des modes de régulation à l'œuvre dans les différents régimes d'État-Providence réalisée par Nadine Richez-Battesti (2005), Lhuillier & Petrella (2005) proposent une grille de lecture des évolutions en cours à partir de l'articulation ou de la juxtaposition entre quatre idéaux-types de gouvernance. La *gouvernance publique* implique principalement des acteurs publics et les politiques sont mises en œuvre par l'administration publique. L'autorité publique est garante de l'intérêt général qu'elle définit selon ses propres critères. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée directement

---

<sup>136</sup> Bernard Enjolras (2005) distingue les régimes de gouvernance publique, corporatiste, concurrentielle et partenariale.

par des acteurs publics ou déléguée à des acteurs privés dans le cadre d'une régulation tutélaire et hiérarchique (qui prévoit par exemple une procédure d'agrément des prestataires définie au niveau central et sans concertation avec les acteurs de terrain). La production de ces services est financée par des subventions directes aux prestataires dans le cadre de politiques structurelles. Dans un tel cadre, les règles, en ce compris les procédures de contrôle et d'évaluation, sont définies par cette autorité publique centralisée. Lorsque des instances de coordination sont prévues, elles sont créées et organisées à l'instigation des pouvoirs publics. Un décret sera par exemple élaboré pour en définir les objectifs, les membres et les procédures de fonctionnement.

La *gouvernance multilatérale* insiste sur l'implication d'une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Les pouvoirs publics jouent un rôle de facilitateur dans la gestion de la vie collective locale aux côtés d'une pluralité d'acteurs, publics et privés. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée au sein de dynamiques partenariales qui permettent la co-construction de l'intérêt général à partir de la diversité des intérêts en présence. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est financée par une pluralité de sources, publiques et privées. Les pratiques de cofinancement sont encouragées. Les règles et les procédures d'évaluation sont le résultat d'un compromis négocié entre une pluralité d'acteurs choisis parmi les acteurs les plus influents du secteur. Ce mode de gouvernance donne lieu en général à la création d'instances de coordination décentralisées et ouvertes à toutes les parties prenantes concernées selon une règle de représentativité des forces en présence. Ces instances peuvent résulter d'une décision ou d'une injonction du niveau central, comme dans le cas du décret encourageant la création de commissions départementales de la petite enfance en France, ou trouver leur origine dans des initiatives spontanées mises en place par des citoyens ou des associations qui s'ouvrent ensuite à une plus grande diversité d'acteurs. Dans ce dernier cas, les instances de

coordination multilatérales peuvent être vues comme une institutionnalisation de dynamiques relevant d'une gouvernance citoyenne.

La *gouvernance citoyenne* se caractérise par la présence d'une pluralité d'acteurs dont une part prépondérante est constituée d'acteurs innovants non institutionnels (usagers, associations, organisations d'économie sociale et solidaire, etc.). Ces acteurs ont en commun de favoriser la révélation des demandes sociales en émergence non ou partiellement reconnues par les pouvoirs publics. Ces nouvelles demandes sociales peuvent ainsi être prises en compte dans la définition de l'intérêt général. Les acteurs impliqués contribuent à l'innovation sociale en créant des nouveaux services adaptés à ces demandes. Les financements publics sont limités puisque ces demandes ne sont pas encore reconnues et ont pour but de financer la prise de risque et l'expérimentation. Ils sont octroyés projet par projet. Les règles (lorsqu'il existe des règles particulières qui s'appliquent à ces services) sont donc le fruit d'une négociation entre les acteurs associatifs et publics. Les instances de coordination sont créées par des acteurs locaux non institutionnels et, bien qu'elles soient ouvertes à une diversité de parties prenantes, elles n'intègrent que timidement les partenaires institutionnels.

Enfin, la *gouvernance quasi-marchande* met en concurrence les différents prestataires potentiels à travers des mécanismes incitatifs mis en place par la puissance publique (cas des quasi-marchés). La production des services collectifs ou quasi-collectifs est assurée grâce à des appels d'offre ou à des relations de sous-traitance passés avec les pouvoirs publics. Les critères d'attribution de ces « marchés » mettent en avant l'efficacité dans la production et privilégient la réputation des prestataires (lorsqu'ils interviennent déjà dans le secteur) et la satisfaction des consommateurs. Dans un tel système, la place des prestataires privés à but lucratif est plus importante que dans les autres types de gouvernance. Dans le cas des quasi-marchés, la production de services collectifs ou quasi-collectifs

est subventionnée par les pouvoirs publics dans le cadre de mesures de solvabilisation de la demande (comme la déductibilité fiscale ou l'octroi de chèques-services) ou de paiement à l'acte. Ces modes de financements sont incitatifs et n'entravent pas le mécanisme de concurrence, contrairement aux subventions à l'offre. Il n'y a pas d'instance de coordination créée, puisque la coordination entre les acteurs se fait par le marché à travers le mécanisme des prix. Surtout, cette coordination est minimale dans la mesure où elle porte principalement sur l'ajustement des quantités à qualité donnée.

Afin d'illustrer l'intérêt de cette typologie par rapport à notre objet, prenons encore une fois le cas de l'accueil des jeunes enfants. Si de nombreux pays européens restent dans un régime de gouvernance publique, différentes formes de gouvernance semblent s'y juxtaposer sur les différents territoires. Plusieurs études de cas montrent en effet que des modes de gouvernance plus coopératifs et plus partenariaux se mettent en place au niveau local (Eme & Fraisse, 2004, dans le cadre du projet européen TSFEPS). Ceux-ci prennent des formes différentes, mais cherchent à des degrés divers à intégrer les acteurs et les organisations de la petite enfance non seulement comme gestionnaires de services, mais aussi comme parties prenantes de la politique locale de la petite enfance. Evers et Riedel (2003) parlent ainsi d'un système de « gouvernance mixte » de la petite enfance pour décrire cette situation. Cette gouvernance mixte se décline de différentes façons en fonction d'une part, de la manière dont ces « nouveaux » acteurs privés (associatifs et lucratifs) sont intégrés dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'accueil et, d'autre part, de la manière dont ces initiatives privées sont traitées en comparaison avec les initiatives publiques, notamment en ce qui concerne l'accès à des financements publics (Fraisse, Lhuillier & Petrella, 2006).

### **III. QUELLE PARTICIPATION À LA CONCEPTION ET À LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ?**

En France, depuis la Conférence nationale de la Famille de 2003, l'ouverture aux intervenants du secteur privé a été mise en avant comme un moyen d'augmenter le nombre de places d'accueil des jeunes enfants. Des mesures incitatives en faveur des entreprises ont été adoptées, non seulement en France mais aussi en Belgique pour encourager leur participation dans la création de places d'accueil. Bien que le nombre de projets portés par des entreprises commerciales soit, à ce jour, limité, on peut s'interroger sur les formes de régulation publique et de gouvernance que ces initiatives révèlent. En effet, le recours de plus en plus fréquent aux appels d'offre dans le cadre de marchés publics pour la prestation de l'accueil des jeunes enfants pose question. Si ce recours demeure marginal dans la plupart des pays européens, certaines municipalités en France souhaitent déléguer la prestation et/ou la gestion des crèches collectives à des associations ou à des entreprises privées. Cette délégation passe par des appels d'offre auxquels sont attachés des cahiers de charge précis. Ce recours aux appels d'offre, couplé à la multiplication des mesures de solvabilisation de la demande à travers des chèques-services ou des déductions fiscales, révèle l'extension de la logique marchande dans des secteurs traditionnellement caractérisés par des logiques non marchandes et réciprociatires. Nous pouvons faire l'hypothèse que des bribes de régulation concurrentielle ou de gouvernance quasi-marchande se mettent en place (Lhuillier & Petrella, 2005 ; Eme & Fraisse, 2005). Il en est de même pour l'offre de services d'aide à domicile pour les personnes âgées dans plusieurs pays européens (citer Laville & Nyssens, 2001).

Si cette tendance à l'émergence de formes de gouvernance quasi-marchande se confirme, le risque est de confiner les organisations d'économie sociale dans un rôle de prestataire de services, aux côtés du secteur privé, dans une relation de délégation de service public dont les modalités de mise en

œuvre seraient encore à définir. Faudrait-il dès lors adopter des clauses sociales dans les procédures d'adjudication des marchés publics ou élaborer un cahier des charges qui garantirait que toutes les missions de service public soient respectées ?

En parallèle, on voit également apparaître dans de nombreux services sociaux, des formes de gouvernance que l'on peut qualifier de multilatérale et de citoyenne (Lhuillier & Petrella, 2005). Dans le cas de la petite enfance en France, des dynamiques partenariales émergent localement sous des formes aussi variées que des contrats-enfance, des commissions départementales ou des réseaux d'acteurs associant des structures publiques et associatives. De même, des initiatives citoyennes portées par des habitants ou par des structures d'économie sociale voient le jour de façon spontanée et s'auto-organisent pour devenir progressivement des interlocuteurs de la vie collective locale et pour mettre en place des formes de gouvernance partenariale ou multilatérale. Le risque d'une telle reconnaissance est, comme pour toute organisation d'économie sociale, de voir la gouvernance citoyenne s'institutionnaliser au point de se retrouver dans un régime de gouvernance multilatérale proche d'une gouvernance publique ou tutélaire (Fraissee, Lhuillier & Petrella, 2006).

#### **IV. QUELLE INTÉGRATION DANS LE FINANCEMENT ?**

D'autre part, un deuxième facteur à prendre en compte concerne la manière dont les organisations d'économie sociale, et dans certains cas le secteur privé lucratif, sont intégrées dans les financements publics. Autrement dit, il s'agit de voir si ces initiatives privées sont traitées de la même façon que les initiatives publiques. Selon les études de cas menées au niveau européen, plusieurs degrés d'intégration semblent coexister (voir Eme & Fraissee, 2004) : des logiques de financement intégré, où les différents acteurs, publics ou privés, reçoivent les mêmes types de financement public (dans ce cas, c'est la nature du service qui donne accès à des subventions publiques et non pas

le type de prestataire) ; des logiques où les organisations non publiques ne reçoivent aucun financement public et enfin, une logique intermédiaire où les organisations non publiques accèdent à certains financements publics mais pas dans le cadre de politiques structurelles. C'est alors une logique de financement par projet ou fragmentée qui domine. Les procédures d'appel d'offre rentrent plutôt dans cette dernière catégorie.

Derrière ces modes d'intégration des acteurs privés dans le financement, on retrouve des modalités de subventions plus classiques qui sont associées à différentes formes de gouvernance. Ainsi, dans le cadre d'une gouvernance quasi-marchande, on privilégie les subventions de la demande par rapport aux subventions de l'offre, directement versées aux prestataires. Cependant, plusieurs auteurs ont mis en avant les risques de mesures de solvabilisation de la demande dans ce secteur, qui passe le plus souvent par une déductibilité fiscale des frais de garde, un chèque-service ou une réduction des charges sociales, par rapport à une subvention directe de l'offre (Currie, 1995 ; Blau, 2000 ; Mocan, 2001). En effet, une subvention de la demande est, la plupart du temps, octroyée afin de laisser le choix du type d'accueil aux usagers et de ne pas entraver les mécanismes de concurrence. Or, nous l'avons vu précédemment, la présence d'asymétries d'information entre parents et prestataires quant à la qualité du service limite la capacité des parents à juger de cette qualité et plaide en faveur d'une subvention directe de l'offre. En outre, les familles n'ayant pas la même capacité de choisir entre une diversité de modes d'accueil, l'octroi de subventions de la demande renforce cette inégalité (Mocan, 2001). Bien que les effets d'un instrument dépendent fortement de ses caractéristiques spécifiques, il ressort qu'une subvention de l'offre permet d'assurer une plus grande qualité des services d'accueil. Les services collectifs subventionnés sont en effet soumis à de nombreuses règles de qualité et de tarification. Par ailleurs, une subvention directe de l'offre permet également de cibler l'intervention publique sur des services spécifiques, comme

fournir un accueil collectif de qualité pour des enfants issus de milieux défavorisés (Currie, 1995), et de garantir par là un développement cohérent des services sociaux qui soit intégré dans une politique sociale globale.

## **V. QUELLE RÉGULATION DE LA QUALITÉ ?**

Enfin, il nous semble important de mentionner les évolutions récentes en matière de régulation de la qualité pour analyser le rôle de l'économie sociale dans la structuration en cours du « quasi-marché » de l'offre de services sociaux.

En France, la plupart des services sociaux, comme l'aide aux personnes âgées ou l'accueil des jeunes enfants sont soumis à une autorisation de fonctionner, octroyée sous la forme d'un agrément au niveau départemental. Cependant, depuis la loi du 26 juillet 2005, relative au développement des services à la personne et de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005, les services d'aide à domicile pour les personnes âgées, hors prestation médicale ou paramédicale, peuvent maintenant choisir entre la procédure d'autorisation ou la certification à travers un « agrément qualité ». L'agrément qualité, tout comme l'autorisation préalable, donne droit au taux réduit de TVA ainsi qu'à une déduction d'impôt pour les usagers.

La certification des organismes de services à la personne, associations et entreprises, est encouragée en France suite au décret du 7 novembre 2005. L'agrément « qualité », qui se traduit par un cahier des charges reprenant les exigences en termes de qualité, est obligatoire pour les activités de services à la personne à leur domicile relatives à la garde d'enfants de moins de trois ans, à l'assistance aux personnes âgées de 60 ans au moins, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L129-1 du code du travail). Ce caractère obligatoire est justifié dans les textes du fait que ces prestations de services s'adressent à des

publics fragiles et exigent dès lors une qualité particulière. La présence d'asymétries d'information est ici reconnue. Cependant, la procédure d'agrément qualité s'avère moins contraignante en termes de qualité que celle liée à l'autorisation de fonctionner. Cette procédure d'agrément peut être considérée comme un pas en avant dans la structuration d'un marché des services à la personne (Priou, 2006). En effet, au même titre que les subventions liées à la demande, les prix peuvent se fixer librement et aucune politique de développement de l'offre, basée sur un diagnostic des besoins non satisfaits sur le territoire n'y est associée. Nous sommes donc dans un scénario de « quasi-marché », où le marché se développe tout en étant régulé et soutenu par les pouvoirs publics. Ces évolutions récentes en France nous rapprochent de la régulation proposée par la directive sur la libéralisation des services en Europe.



## *Conclusion*

De ce survol des questions que pose actuellement le mouvement de libéralisation des services au niveau européen, en particulier pour les organisations d'économie sociale, il nous semble que l'enjeu principal aujourd'hui est de définir le mode de régulation le plus adéquat pour structurer un « quasi-marché » de l'offre de services. Distinguer les services qui sont soumis aux règles de la concurrence de ceux qui ne le sont pas à partir du de leur caractère d'intérêt général et de leur champ d'activité ne suffit donc pas pour garantir que les objectifs en termes de qualité, d'accessibilité, d'innovation sociale ou de participation citoyenne soient respectés.

Nous suggérons dès lors d'affiner la définition de l'activité de service, en tenant compte de sa dimension individuelle, collective ou quasi-collective, de son caractère standardisable ou pas et de la difficulté à évaluer ses performances. De plus, il paraît important de prendre en considération son mode d'organisation, à savoir, le type d'opérateur qui fournit le service, son mode de financement, le public ciblé et les modes de réglementation de la qualité. L'exemple des sociétés mutualistes au sein du marché intérieur européen nous paraît révélateur de certains risques. Les mutuelles sont actuellement soumises aux règles de la concurrence comme toute entreprise, depuis la construction progressive d'un marché européen de l'assurance, dès le début des années 70. L'absence d'une reconnaissance de la spécificité des mutuelles par rapport aux assurances au niveau européen a donc soumis les mutuelles aux mêmes lois que les sociétés d'assurance et les met en concurrence. Une des conséquences de cette mise en concurrence est la banalisation des principes et des valeurs mutualistes, malgré une tentative en France de regain d'affirmation de ceux-ci. Ainsi,

les principes de non discrimination économique, de non sélection des risques, de non corrélation entre tarif individuel et état de santé de la personne, au cœur du projet mutualiste, sont menacés. Les mutuelles doivent faire face à un phénomène de sélection adverse subie, dans la mesure où, puisque personne n'est exclu (contrairement aux assurances), les personnes à hauts risques sont sur-représentées dans les mutuelles, mettant en danger leur équilibre financier (Vincent, 2006).

Plutôt que d'uniformiser les types d'opérateurs, nous plaidons pour qu'une approche en termes de *welfare mix* ou d'économie plurielle soit adoptée dans les débats européens afin de prendre en compte les spécificités des différents acteurs et leurs différentes manières de contribuer à la production de l'intérêt général. Or, les textes européens ne font aucune distinction selon le type d'opérateur, même si l'absence de but lucratif est mentionnée dans la communication d'avril 2006 comme une des caractéristiques souvent adoptées par les prestataires de services sociaux. Les textes européens parlent d'« entreprise » pour désigner toute organisation, quel que soit son statut juridique, qui fournit une activité économique.

Dans cette perspective, nous avons choisi dans cette note de nous concentrer sur les enjeux pour un type d'opérateur bien spécifique, les organisations d'économie sociale. Prenant comme exemple les évolutions en cours dans le champ de la petite enfance, nous voudrions attirer l'attention sur le fait que, au niveau local et ce dans la plupart des pays européens, deux tendances apparaissent : l'émergence de formes de gouvernance partenariale d'une part, impliquant selon des modalités diverses des acteurs privés (associatifs et/ou commerciaux) dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et, l'apparition de bribes de gouvernance quasi-marchande, notamment à travers la participation des entreprises privées dans les crèches, des mesures de solvabilisation de la demande et l'extension des procédures d'appels d'offre dans l'attribution de marchés publics, d'autre part. Bien que, à l'heure d'aujourd'hui, ces évolutions sont limitées et s'inscrivent dans un champ où la régulation tutélaire reste prédominante,

ces évolutions méritent d'être analysées en profondeur car elles peuvent être vues comme résultant d'un processus de délégation de service public au secteur privé, associatif ou commercial. Ce processus, s'il s'étend, risque donc de mettre en péril la poursuite des missions de service public à moins que certaines précautions ou régulations spécifiques ne soient pas adoptées. L'introduction de clauses sociales dans les marchés publics est en cours de discussion.

Or, pour de nombreux services de proximité, la confiance est déterminante de la qualité du service, ce qui rend le contrôle de leurs performances plus difficile et qui ne peut se contenter de la définition de quelques critères quantitatifs, comme le nombre d'emplois créés. L'évolution dans les procédures d'agrément des services aux personnes en France illustre bien le risque que le « quasi-marché » des services à la personne se structure à partir des critères de qualité moins contraignants que par le passé. L'enjeu aujourd'hui est donc de se poser la question de comment garantir le développement de services de qualité et accessibles à tous dans un contexte de concurrence accrue alors qu'on connaît bien les limites du mécanisme du marché lorsque des dimensions de bien public ou des problèmes d'information imparfaite sont présents.

En outre, les évolutions en cours au niveau européen ne semblent pas aller dans le sens d'une plus grande reconnaissance dans les politiques publiques du coût de la prise de risque et de l'expérimentation indispensable au développement de la plupart des services, si l'on veut proposer une offre de services innovante adaptée à la demande qui ne cesse d'évoluer. Pour les structures privées commerciales, cette prise de risque, au cœur de toute dynamique entrepreneuriale, sera en général soit assumée par les capitaux mobilisés pour démarrer l'entreprise soit répercutée sur le prix de vente. Quant aux organisations d'économie sociale, cette fonction est généralement assumée à travers la mobilisation de bénévoles et, dans une moindre mesure, à travers la mobilisation de fonds publics expérimentaux. Le risque s'avère d'autant plus grand pour les organisations d'économie

sociale du fait qu'elles s'adressent à des demandes non solvables ou qu'elles produisent des bénéfices collectifs pour lesquels il n'est pas possible de se baser sur l'estimation des disponibilités à payer des agents. C'est un enjeu actuellement en France pour certaines structures de l'insertion par l'activité économique concernées par des injonctions d'augmentation de leur part d'autofinancement à 30% de leur budget. Un tel pourcentage, s'il peut être atteint par certaines entreprises d'insertion, ne devrait pas concerner des structures d'insertion comme les chantiers d'insertion, qui touchent une population plus marginalisée qui nécessite un accompagnement social très important, au risque de les pousser à pratiquer de l'écroulement dans la sélection des personnes à insérer pour qu'elles soient le plus proche de l'employabilité.

Mettre en concurrence tous les types d'opérateurs sans prendre en compte la diversité de leurs finalités et de leur mode d'organisation risque donc de mettre en cause la fonction d'innovation sociale des organisations d'économie sociale ainsi que la poursuite d'objectifs de qualité, d'équité dans l'accès, de cohésion sociale et de démocratie participative. C'est également oublier le rôle fondamental qu'ont joué les organisations d'économie sociale, par le passé mais encore aujourd'hui, dans la structuration d'une offre diversifiée, accessible et de qualité, de services sociaux.

## *Bibliographie*

Anheier, H.K., 1995, Pour une révision des théories économiques du secteur sans but lucratif, *RECMA*, n°257.

Blau, D., 2000, Child care subsidy program, *NBER Working Paper*, n° 7806, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Callé, Ph., 2002, Les associations, entre intérêt général et utilité sociale, *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, n°283, pp. 46-52.

Commission européenne, 1997, Premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi, Des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi, DGV, Luxembourg.

Currie, J., 1995, *Welfare and The Well-Being of Children*, Chur, Harwood Publishers.

Defourny, J., 1990, L'économie sociale en Wallonie. Sources et identité d'un troisième grand secteur, *Rapport préparatoire pour le Conseil Wallon de l'Économie Sociale*, CIRIEC Working Papers n° 90/03.

Eme, B. & Laville, J-L, 1996, Economie plurielle, économie solidaire: précisions et compléments, *Revue du MAUSS* semestrielle 7, 246-268, La Découverte.

Eme, B. & Fraisse, L., 2004, La gouvernance locale de la petite enfance, une lecture transversale, projet de recherche européen TSFEPS.

Engels, X., Hély, M., Peyrin, A. & Trouvé, H., 2006, De l'intérêt général à l'utilité sociale, La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne, Logiques sociales, L'Harmattan, Paris.

Enjolras, B., 2005, Economie sociale et solidaire et régimes de gouvernance, *Recma*, n°296, pp. 56-69.

Evers, A., 2001, The significance of social capital in the multiple goal and resource structure of social enterprises, in C. BORZAGA & J. DEFOURNY, eds, *The emergence of social enterprise*, Routledge, London and New York.

Evers, A., 1995, Part of The Welfare Mix: The third sector as an intermediate area, *Voluntas*, n°6/2.

Evers, A. & Riedel, B., 2003, *Governing Diversity*, rapport de recherche dans le cadre du projet de recherche européen TSFEPS.

Fraisse, L. & Gardin, L., 2001, Les externalités positives dans l'aide à domicile : une approche européenne, in Laville, J-L & Nyssens, M., *Les services sociaux entre associations, État et marché : l'aide aux personnes âgées*, Paris : La Découverte, pp. 192-207.

Fraisse, L., Lhuillier, V. & Petrella, F., 2006, Interactions entre acteurs publics et associatifs dans la gouvernance de la petite enfance : une perspective européenne, communication au colloque « Economie sociale en Europe », Grenoble, 1<sup>er</sup> et 2 juin 2006.

Fondation Roi Baudouin, 2003, Services de proximité. Recommandations politiques, résultat des tables-rondes organisées par le Fondation Roi Baudouin dans le cadre du Fonds expérimental, Bruxelles.

Gadrey, J., 2002, Les bénéfices collectifs des activités de l'économie sociale et solidaire : une proposition de typologie, et une réflexion sur le concept d'externalités, séminaire dynamiques solidaires Mire-DIES, atelier 3 : l'utilité sociale, Paris.

Gadrey, J., 1996, *Services : la productivité en question*, Sociologie économique, Desclée de Brouwer, Paris.

Gui, B., 1991, "The Economic Rationale for the Third Sector", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62/4, 551-572.

Hansmann, H., 1980, "The role of nonprofit enterprise", *Yale Law Journal*, n°89 (5), pp. 835-901.

Laville, J.L. & Nyssens, M., 2001, Une analyse économique du rôle des associations, in J ;L. Laville et M. Nyssens (dir.), *Les services sociaux entre associations, État et Marché : l'aide aux personnes âgées*, Coll. Recherches, La Découverte.

Le Galès, P., 1998, *Régulation, gouvernance et territoire*, in Commaille, J. & Jobert, B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris.

Lhuillier, V. & Petrella, F., 2005, *La gouvernance locale de la petite enfance : une mise en perspective européenne*, Communication au colloque du CERISIS : A la recherche des solidarités, CEME, Charleroi, 18 octobre 2005.

Marée, M. & Mertens, S., 2002, *Contours et statistiques du non marchand en Belgique*, Les éditions de l'Université de Liège, Liège 2002.

Mocan, H.N., 2001, Can consumers detect lemons ? Information asymmetry in the market for child care, *NBER Working Paper*, n° 8291, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Nyssens, M. & Petrella, F., 1996, L'organisation des services de proximité à Charleroi : Vers une économie plurielle ?, *Les Cahiers du CERISIS*, 96/1, Université Catholique de Louvain.

Nyssens, M., 2000, Les approches économiques du tiers secteur : Apports et limites des analyses anglo-saxonnes d'inspiration néo-classique, *Sociologie du travail*, n°42, 551-565. (cfr. Dossier de travail : socio-économie de l'ESS, IV14)

Palier, B., 2002, *Gouverner la sécurité sociale*, Collection Le Lien social, PUF, Paris.

Polanyi, K., 1944, *The Great Transformation*, New York, Rinehart.

Priou, J., 2006, Contribution pour la France dans le cadre du groupe de travail du CIRIEC international sur les services sociaux et de santé d'intérêt général au sein de l'Union européenne, version provisoire.

Richez-Battesti, N., 2005, Régimes d'État-Providence et Economie sociale et solidaire en Europe : Le régime conservateur français déstabilisé, *Communication au colloque EMES-ISTR*, avril 2005, Paris.

Trouvé, Hélène, 2006, Appréciation et évaluation des utilités socioéconomiques des associations, rapport de recherche.

Vincent, H., 2006, La mutualité française dans l'Union européenne : nouveau contexte, nouveaux défis, *RECMA*, n°300, mai 2006.

## *Présentation des auteurs*

**Julien Harquel**, Diplômé de l'Institut d'Étude Politique de Strasbourg, filière économie et entreprise. Il a étudié la communication et les médias à l'Université d'Uppsala en Suède et est titulaire d'un master en Communication et Affaires européennes à l'Institut des hautes Études en Communication sociale (IHECS), à Bruxelles.

**Francesca Petrella**, Maître de conférences en sciences économiques à l'Université de la Méditerranée et co-pilote du Master RH « Économie sociale : Management des projets et des compétences » avec Nadine Richez-Battesti. Francesca Petrella a réalisé sa thèse de doctorat sur les organisations non lucratives à parties prenantes multiples à l'Université Catholique de Louvain (Belgique). Membre du Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST), ses principaux domaines de recherche concernent l'analyse des formes de gouvernance locale entre une diversité d'acteurs publics et privés, l'évaluation des politiques publiques – en particulier l'accueil des jeunes enfants et les services de proximité – et l'analyse socio-économique du tiers secteur.

**Denis Stokkink**, économiste, ancien conseiller ministériel, Président du Think tank européen *Pour la Solidarité*, chargé d'enseignement dans diverses universités et instituts belges et français. Denis Stokkink est spécialisé en emploi et affaires sociales, ainsi qu'en économie sociale, au niveau européen.

Cet ouvrage a été réalisé avec le soutien de



la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente du  
Ministère de la Communauté française de Belgique

et de la Communauté française Wallonie-Bruxelles.