

Les mercredis de  
**L'INET à Paris**

UN ÉVÉNEMENT DÉDIÉ AUX CADRES  
DE DIRECTION TERRITORIAUX !

# Services d'intérêt général : que prépare l'Europe ?

Pantin, le 23 mars 2011

## Sommaire

### **Présentation de la journée / ouverture des travaux**

**3**

Dominique LAGRANGE  
Directeur de la formation de l'INET

Philippe LAURENT  
Maire de Sceaux  
Président de la commission Europe et services publics de l'AFCCRE

### **Table ronde : où en est le cadre communautaire des services d'intérêt général ?**

**5**

Pierre BAUBY  
Expert européen à Bruxelles,  
Coordinateur de *Mapping of Public Services*, étude sur l'état des lieux des services publics en Europe

Françoise CASTEX  
Députée européenne  
Présidente de l'intergroupe services publics

Raymond HENCKS  
Président du groupe d'études services d'intérêt général du Comité économique et social européen (CESE)

Ralf RESCH  
Secrétaire général du CEP

### **Table ronde : les services sociaux d'intérêt général en Europe : contraintes et opportunités**

**15**

Laurent GHEKIERE  
Représentant à Bruxelles de l'Union sociale de l'Habitat

Sébastien GARNIER  
Conseiller auprès de l'association des organisations du logement social des Pays-Bas (AEDES)

Michel CLEZIO

Président de la fédération des Unions régionales des organismes de formation (UROF)

Carole SALERES

Conseillère technique « Europe et vie associative » de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Anne-Laure DE COINCY

Secrétaire générale adjointe, secrétariat général des affaires européennes

## **Présentation de la journée / ouverture des travaux**

**Dominique LAGRANGE**  
**Directeur de la formation de l'INET**

Bonjour, permettez-vous, au nom de Jean-Marc LEGRAND, de vous souhaiter la bienvenue à cette session des mercredis de l'INET. Ces derniers sont des temps conçus pour permettre aux équipes de direction de se former dans des délais adaptés à leurs contraintes d'agenda. La délégation première couronne CNFPT nous accueille aujourd'hui. J'en profite pour remercier son directeur et ses équipes.

Evidemment, les questions européennes sont au cœur des préoccupations du CNFPT, qui a créé un pôle de compétences animé par Chantale FRYDMAN, et de l'INET – qui dispose d'une mission Europe. Celle-ci a vocation à mettre en réseau les écoles d'administration publique européenne afin de faciliter les échanges et la réflexion sur les questions qui nous occupent.

La place des services sociaux d'intérêt général est un sujet de fond et qui n'est pas nouveau. Il émerge fréquemment au sein des débats national et européen. Il est source d'inquiétude pour les collectivités, tant aux plans politiques qu'en termes de cohésion territoriale et de sécurité juridique.

Des réflexions dans ce domaine sont menées par l'Europe (nouvelle stratégie 2020, Single market act). Nous allons évoquer aujourd'hui notamment les aides d'Etat, les coopérations public / public, les novations du traité de Lisbonne ou encore les directives dans le champ des marchés publics.

Nous évoquerons le cadre communautaire des services d'intérêt général ce matin, pour ensuite traiter dans l'après-midi des contraintes et opportunités relatives aux services sociaux d'intérêt général en Europe.

**Philippe LAURENT**  
**Maire de Sceaux**  
**Vice-président de la Communauté d'agglomération des Hauts de Bièvre**  
**Président de la commission Europe et services publics de l'AFCCRE**

Je remercie les organisateurs, Jean-Marc LAURENT et Chantal FRYDMAN, pour cette journée de travail. Ma présence et celle de l'AFCCRE (Association Française des Conseils des Communes et Régions d'Europe) sont naturelles, car nous sommes un organisme de formation des élus des agents territoriaux. Nous sommes liés depuis 2003 au CNFPT par une convention, en cours d'actualisation.

Les préoccupations qui seront évoquées aujourd'hui sont aussi celle de l'AFCCRE. La commission Europe et services publics a été créée il y a quatre ou cinq ans. Nous avons de nombreuses réunions de travail et prises de position derrière nous à l'échelle Européenne. Nous constatons que cette question des services sociaux d'intérêt général impacte de plus en plus l'action et l'organisation des collectivités territoriales. Elle est perçue comme venant s'opposer à leur autonomie d'action, comme complexe de manière disproportionnée au regard des objectifs européens auquel ce cadre est censé répondre. La présence de l'AFCCRE au sein du CCRE montre que ce sentiment n'est pas propre à la France. Je partage la volonté de l'INET et du CNFPT de sensibiliser les agents territoriaux sur ces questions.

Je reviens à présent sur la contribution qu'a rendue l'AFCCRE dans le cadre de la commission européenne sur l'acte pour le marché unique. Cette contribution s'appuie entre autres sur les échanges menés lors d'un séminaire organisé le 17 décembre dernier à Paris. Le commissaire BARNIER y a participé. C'est dans ce cadre que bon nombre de questions qui nous préoccupent vont être traitées. Il est indispensable que les élus locaux et régionaux s'en emparent.

Dans notre contribution sur le projet d'acte pour le marché unique, nous avons précisé nos attentes pour que soient préservées les conditions d'exercice et de mise en œuvre des services publics locaux et régionaux. Pour nous, il est indispensable que ces derniers et l'action publique soient au cœur de la relance du marché unique. Les collectivités territoriales doivent être étroitement associées à la définition et à la mise en œuvre des propositions qui visent à donner une nouvelle ambition au marché intérieur et à en adapter la gouvernance. En effet, les collectivités territoriales sont des acteurs incontournables et indispensables dans l'approfondissement du marché unique. C'est à l'échelle des territoires, dans le cadre des politiques, dispositifs et services publics mis en œuvre par les collectivités territoriales au bénéfice de la population, des acteurs économiques, socio-éducatifs et culturels que se jouent la compétitivité et la croissance de l'Union européenne.

Mais les collectivités territoriales sont également des sujets directs des règles européennes qui participent à l'approfondissement du marché unique, puisqu'elles mettent en œuvre au quotidien les principes communautaires et les directives européennes sur les marchés publics et les règlements encadrant les aides. Rappelons les difficultés d'application pour les pouvoirs locaux et régionaux du cadre communautaire actuel. Par exemple, les notions qui sont multiples, imprécises, non définies (SIG, SIEG, SSIG etc.). Le cadre est aussi mal adapté aux spécificités de l'action publique, notamment locales. Le cadre est soumis aux évolutions jurisprudentielles, dont les conséquences pratiques sont parfois difficiles à interpréter. Le cadre est disproportionné entre les obligations imposées et les objectifs en matière de concurrence.

Nous avons fait part de notre intérêt pour les propositions formulées par la Commission européenne, notamment la proposition 25 dans laquelle la Commission s'engage à adopter diverses initiatives visant à clarifier le cadre applicable. Toutefois, si les difficultés de compréhension restent importantes, notre association a appelé à ne pas réduire le débat à ces aspects et à tirer toutes les conséquences politiques et juridiques des dispositions du Traité de Lisbonne relatives aux principes de subsidiarité, sur l'importance duquel nous insistons, d'autonomie locale et régionale et à la mise en œuvre des SIEG.

Il s'agit en effet de sortir du traitement uniquement concurrentiel auquel sont soumis les SIEG, de relégitimer l'action publique. Il s'agit d'adapter les règles existantes, de développer une évaluation systématique des initiatives envisagées au regard de ces principes. Les collectivités territoriales et les nombreuses structures qui les accompagnent dans leurs politiques, comme le secteur associatif, le domaine social et culturel, ne sont pas des opérateurs économiques similaires aux entreprises commerciales. Leurs missions ne peuvent être appréhendées comme la seule offre de biens et services sur un marché donné. L'AFCCRE a ainsi appelé à une sécurisation des coopérations entre entités publiques ainsi qu'à la préservation des capacités de financement des missions de service public.

L'AFCCRE a également insisté pour renforcer la dimension territoriale dans la gouvernance du marché intérieur, afin notamment de pérenniser cette démarche partenariale initiée lors de la consultation. En cet objectif, nous souhaitons que l'ensemble des instances et comités européens et nationaux impliqués dans le suivi du développement d'une politique liée au marché intérieur, soient ouverts aux collectivités territoriales et à leurs représentants – tels que le Comité des Régions, les associations européennes et nationales de pouvoirs locaux et régionaux comme le Conseil des Communes et Régions d'Europe.

Je voudrais, pour terminer et comme nous y avait invité le commissaire Barnier à l'occasion du séminaire de décembre, insister sur la nécessité d'aboutir à des consensus au plan européen. C'est l'ambition de l'Intergroupe services publics au Parlement européen. C'est aussi l'ambition du comité des régions et de nombreuses associations européennes qui suivent ces débats.

C'est aussi notre ambition, en tant que membre français d'une association européenne – le CCRE - et au sein de laquelle nous nous attachons à identifier des positions communes. Je crois que c'est également le devoir de l'ensemble des élus locaux et régionaux engagés dans des réseaux européens et des coopérations européennes.

Je constate, pour rencontrer de nombreux élus dans d'autres instances (Association des Maires de France notamment), que nous avons au plan des élus locaux un immense besoin de formation et d'information sur ces sujets, que ces questions apparaissent très lointaines et inquiètent beaucoup – parfois à tort). La tâche est immense.

Si le CNFPT et l'INET prennent cette initiative, il nous revient aussi à nous – association d'élus – d'accompagner cette formation et cette diffusion d'information. C'est l'une des façons que nous aurons de peser dans ces débats.

## **Table ronde : où en est le cadre communautaire des services d'intérêt général ?**

**Pierre BAUBY**

**Expert européen à Bruxelles,**

**Coordinateur de *Mapping of Public Services*, étude sur l'état des lieux des services publics en Europe**

Bonjour et merci à l'INET d'avoir pris l'initiative d'organiser cette journée pour parler ensemble de la place des services d'intérêt général. Nous nous attacherons ce matin à dresser un panorama du cadre communautaire des services d'intérêt général.

J'ai réalisé l'ensemble de ma carrière chez EDF. J'ai suivi les enjeux européens pour cette entreprise en matière de services publics. J'ai rédigé un ouvrage sur ce point et ai conduit une étude européenne, qui est une cartographie des services publics. Il s'agissait de la première tentative de retracer les services publics en Europe, dans tous les secteurs et dans les 27 Etats membres.

Je vais présenter l'état actuel du droit européen. Ensuite, nous passerons à une table ronde avec nos trois intervenants.

Commençons par les services publics. Ces derniers renvoient à une multiplicité de domaines (services régaliens, administratifs, sociaux, culturels et commerciaux, éducation, santé, logement), de responsabilités (Etat, collectivités territoriales), d'acteurs (administrations, entreprises publiques, SEM, délégations à des entreprises privées etc.).

Les services publics représentent en France 37 % des emplois, contre une moyenne de 30 % en Europe. Dans ce domaine, les pays atteignant des records sont ceux de l'Europe du Nord (Suède, Norvège, Danemark), où la part des services publics dans l'emploi dépasse les 40 %.

Il existe deux grandes conceptions des services publics : une conception fonctionnelle (missions, objectifs, finalités) et une conception organique (entité publique). L'Europe a opté pour une conception fonctionnelle.

Il y a en France deux grands modèles de services publics : la gestion publique des services publics nationaux, les délégations de missions de services publics à des entreprises privées. La France est le pays d'Europe ayant le plus recours aux délégations.

Chaque pays a défini ses services publics au cours des décennies passées – voire au cours des siècles derniers – dans le cadre de sa construction nationale. Les Britanniques ont trois concepts (*public service*, *public services*, *public utilities*) pour désigner ce que la France appelle « services publics ».

Les pays ont des concepts et des doctrines plus ou moins forts. Pour ce qui concerne la France, les jurisprudences du Conseil d'Etat font autorité, alors que beaucoup d'autres pays ont une approche plus pragmatique. La France est le pays le plus centralisé des 27 pays d'Europe. Les

types d'acteurs concernés par les services publics sont variés. Dans certains pays, des services publics sont confiés aux églises – ce qui est impensable en France.

Les services publics en Europe sont donc particulièrement divers, mais disposent en fait d'une réelle unité. Dans tous les pays européens, il s'agit de :

- garantir le droit d'accès de chaque habitant ;
- assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, développer les solidarités ;
- prendre en compte le long terme, le développement durable.

Ces trois éléments se retrouvent, dans toute leur diversité, dans tous les pays européens. C'est pourquoi les traités en font des « valeurs communes » de l'Union européenne.

Je vais à présent évoquer le traité de Rome, qui constitue le point de référence de départ. Ce dernier visait à construire un marché commun et à éliminer les obstacles aux échanges. Pendant les 30 premières années de la construction européenne, il existe un consensus pour laisser les Etats membres continuer à organiser leurs services publics dans leur cadre national.

Un article du Traité de Rome, repris dans les traités depuis, prévoit une dérogation aux règles de concurrence pour les services d'intérêt économique général. Cette expression de « services d'intérêt économique général » date de 1957 et est toujours usitée.

Une évolution intervient en 1986, avec l'Acte unique fondé sur les quatre libertés de circulation (produits, services, hommes et capitaux), qui enclenche un processus d'eupéanisation des services publics. Les services d'intérêt économique général sont alors considérés comme ceux nécessaires à la liberté de circulation (transport, communication, énergie). Il n'y a pas de conception communautaire des SIG dans l'Acte unique de 1986. Cela n'est toujours pas totalement le cas actuellement.

L'Acte unique visait à éliminer les barrières aux échanges, mais aussi améliorer l'efficacité par l'introduction de concurrence – par le biais d'une libéralisation progressive secteur par secteur. Cette élimination des monopoles nationaux ou locaux crée cinq nouvelles polarisations :

- économique : concentrations et concurrence oligopolistique ;
- sociale : clientèle solvable et gros consommateurs ;
- territoriale : zones denses ;
- temporelle : survalorisation du court terme ;
- financière : obtentions de résultats économiques, les conséquences sur l'environnement et l'emploi étant considérées comme secondaires.

Aussi les acteurs européens ont jugé que la libéralisation devait être régulée et contrôlée.

Je vais évoquer à présent les grandes étapes de la recherche d'une conception commune des services publics :

- traité de Maastricht de 1992 : nouvelles politiques communes, citoyenneté, subsidiarité ;
- jurisprudence de la Cour de Justice (1993 et 1994), justifiant les limitations de la concurrence ;
- des initiatives d'acteurs pour rééquilibrer les règles entre concurrence et intérêt général ;
- article 16 du traité d'Amsterdam (définition de valeurs communes et contribution à la cohésion sociale et territoriale) ;

- Nice en 2000 : proclamation de la Charte des droits fondamentaux, avec un article 36 reconnaissant l'accès aux services d'intérêt économique général.

L'Europe met en place une notion de service universel (télécom, postes, électricité). La Commission européenne réalise de nombreuses communications à ce sujet, la dernière étant le Single Market Act de 2010.

La Cour de Justice et les Conseils européens jouent également un rôle dans le domaine des services d'intérêt économique général.

Le traité de Lisbonne (2009) apporte trois évolutions. Son article 14 constitue la base d'un droit dérivé positif en codécision (Conseil-parlement). Les pouvoirs des Etats et des collectivités sont confirmés. Il doit s'appliquer dans toutes les politiques de l'UE. Le Traité de Lisbonne donne également une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux. Le protocole 26 est annexé aux traités.

Le Traité de Lisbonne traite des Services d'intérêt général (SIG) dans leur ensemble, insiste sur la diversité des SIEG ainsi que sur le large pouvoir décisionnaire des Etats et collectivités dans ce domaine. Il précise des principes communs (qualité, sécurité, caractère abordable, égalité de traitement, promotion d'accès universel, droit des utilisateurs notamment).

L'état actuel du droit communautaire est le suivant. Les Etats membres et les autorités nationales, régionales et locales ont la compétence générale pour définir, fournir, faire exécuter et organiser les SIEG.

Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens.

Pour les services non économiques, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas.

Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur mission particulière. Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de cette mission (principe de proportionnalité). Ces définitions doivent clairement établir les objectifs (qualité, sécurité, caractère abordable, égalité de traitement, promotion de l'accès universel, droits des utilisateurs). Dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une erreur manifeste que la Commission peut soulever.

Malgré cet « acquis communautaire », des incertitudes et des insécurités subsistent. Au plan juridique, les normes communautaires sont floues. Il existe également des incertitudes en matière de champ des services publics (SIG, SIEG, SNEIG, SSIG), en matière économique également (financement des compensations et investissements à long terme).

La subsidiarité pose la question des pouvoirs réels des autorités publiques. Enfin, les dernières incertitudes sont politiques et relèvent de la place des SIG dans l'intégration européenne.

Qu'est-ce que l'Europe de demain ? Un grand marché ou un espace économique, social, culturel et politique ?

**Françoise CASTEX**  
**Députée européenne**  
**Présidente de l'intergroupe services publics**

La présentation de Pierre BAUBY a permis de poser le contexte juridique et institutionnel de la question des services publics. Les acteurs législatifs européens ont des visions variées des outils juridiques. Certains estiment qu'ils sont suffisants, comme la Commission Européenne. Cette dernière juge que les éventuels problèmes découlent d'un manque d'information et de connaissance des textes.

Lorsque l'on interroge les élus, ces derniers considèrent pour leur part que les règles de fonctionnement, notamment en matière de financement, ne suffisent pas. Ils appellent de leurs vœux un « droit positif », ne définissant pas leurs moyens d'actions par le biais de dérogations et d'interprétations.

L'article 14 du Traité de Lisbonne fait du Parlement européen un co-législateur en matière de SIG. Ce dernier a une responsabilité politique particulière dans le débat. Il n'a pas le droit de saisine – qui relève de la Commission – et doit donc trouver des moyens d'amener la Commission européenne à prendre des initiatives. L'intergroupe est l'un de ces moyens. Il regroupe 5 groupes politiques sur 7, dans un spectre de sensibilités politiques assez large.

Lorsque nous nous entendons sur les objectifs et les formulations, chacun a le travail de faire adhérer son groupe politique à ces derniers. L'autre intérêt de l'intergroupe – et c'est même le premier, à mon avis – est le fait qu'il est ouvert aux « parties prenantes », c'est-à-dire aux acteurs des services publics (associations d'élus des différents pays, syndicats, représentants de collectivités locales et de grandes entreprises publiques ou délégataires de services publics etc.). Plus de 100 parties prenantes suivent les débats de l'intergroupe et apportent leur contribution.

C'est un lieu où l'on va pouvoir rechercher un consensus, qui est la marque de la construction européenne, mais aussi un outil pour peser politiquement. L'intergroupe fait pression sur la Commission européenne lorsqu'il considère qu'il est nécessaire de légiférer. Il a commencé son travail en 2009. Nous avons rédigé un rapport d'activité, qui contient une synthèse des débats de ce dernier et constitue un *position paper*. A l'issue de chacune de nos réunions, un consensus a eu lieu sur les formulations que nous avons trouvées, en trois langues (français, allemand, anglais).

Ce document retrace notre position à la fin de l'année 2010. Sur la question de la nécessité de légiférer, l'intergroupe considère que les avancées en droit primaire du Traité de Lisbonne ne sont pas suffisantes pour gommer l'insécurité juridique entourant les services d'intérêt général. Il préconise un « droit positif ». La forme qu'il pourrait prendre (directive cadre, règlement, paquet législatif, boîte à outils par exemple) n'a pas pu faire l'objet d'un consensus. Cela sera notre travail pour l'année 2011.

Nous avons par ailleurs avancé sur la question des principes et des conditions de fonctionnement des services publics d'intérêt général. Nous avons réaffirmé les principes édictés dans ce domaine (qualité, mutabilité des services, conditions de sécurité économique et financière à long terme pour les organisateurs des services publics). Au-delà des conditions de sécurité économique et financière des services publics, nous mettons en exergue le fait que l'entité organisatrice dispose d'une multiplicité de manières de faire réaliser les services publics (gestion directe, délégation, concession, appel à projet, subventions). Pour l'intergroupe, le concept de large pouvoir discrétionnaire donné aux autorités publiques signifie que ces dernières ont toute latitude pour organiser le service public, choisir l'opérateur et le mode de financement associé.

Nous avons commencé un travail sur la remise en cause du paquet Monti / Kroes. Nous préconisons un allègement des contrôles, l'introduction de nouveaux critères pour évaluer les compensations de services publics (critères sociaux, externalités positives etc.), une amélioration des règles de mandatement. Nous avons préparé de nombreuses propositions que nous présenterons au moment de la révision du paquet Monti / Kroes.

L'intergroupe a pour fonction de travailler en amont du travail parlementaire, mais a aussi pour rôle de réaliser une évaluation de l'ouverture à la concurrence des services publics dans les secteurs (énergie, transports, poste). L'intergroupe n'a pas les moyens de réaliser lui-même cette évaluation. Pour autant, il veut mettre en évidence la nécessité de celle-ci. Ces trois secteurs sont ouverts depuis une dizaine d'années à la concurrence. Nous voulons notamment qu'il soit vérifié que l'ouverture à la concurrence a permis de remplir ses objectifs (innovation, diversité de choix pour les usagers, baisses des coûts). Nous proposons des critères d'évaluation qui ne seraient pas qu'économiques, mais aussi sociaux, environnementaux, etc. Avec l'ouverture du rail, nous

voulons vérifier que les usagers seront toujours aussi satisfaits du service rendu, mais aussi que le prix des transports baissera et que les trains arriveront à l'heure.

L'intergroupe veut aussi réaliser de la prospective sur les domaines de service d'intérêt général qui sont très peu couverts (accès au haut débit ou à l'eau par exemple). La manière dont l'eau est gérée dans les divers Etats membres varie fortement. L'intergroupe nourrit une réflexion sur la bonne répartition des compétences entre les échelons territoriaux (autorités locales, Etats membres, niveau européen).

Serait-il opportun de créer un service d'intérêt général de l'énergie, mais aussi un service d'intérêt général de transport au plan communautaire ? Nous avons quelques mois pour travailler sur ces objectifs.

### **Raymond HENCKS**

#### **Président du groupe d'études services d'intérêt général du Comité économique et social européen (CESE)**

Bonjour à tous. Le comité économique et social européen est une institution amenée à rendre son avis sur les directives et règlements proposés par la Commission européenne. Il est composé de trois groupes : employeurs, employés, représentation de la société civile organisée.

Il existe un large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales en matière de services publics. Il est en réalité moins large que l'on pourrait le croire, car ils doivent respecter le droit de la concurrence et des marchés, le droit sur les aides publiques et d'Etat.

Une dérogation aux règles de la concurrence est prévue par l'article 106, mais celle-ci ne doit pas déroger aux règles de la concurrence. L'article 106 est incompréhensible, car il prévoit une dérogation ne devant pas déroger aux règles auxquelles on est censé déroger !

Philippe LAURENT a évoqué tout à l'heure la proposition 25, dans le cadre de laquelle la Commission s'engage à étudier le cadre applicable aux services d'intérêt général. Une proposition de directive cadre avait été émise à un moment donné. La Commission n'a pas donné suite à cette proposition. Cela est son droit, car elle considère que cela n'apporterait pas de plus-value pour l'Union. Le président BARROSO a estimé que le débat était clos sur ce point, mais l'initiative du commissaire BARNIER l'a réouvert.

Le comité économique et social européen estime que l'Europe est en panne en matière de cohésion sociale. Les mécanismes du marché n'arrivent pas à réduire le fossé entre les couches de la population les plus démunies et celles les plus aisées.

Dans un rapport sur le marché unique, Monsieur MONTI fait remarquer que les citoyens sont excédés par la politique de libéralisation de l'Europe car ils n'en voient pas les bienfaits. EDF va augmenter prochainement ses tarifs, en prenant pour prétexte la libéralisation. Il ne faut pas s'étonner que les citoyens soient défavorables à la libéralisation.

La Cour de Justice a rendu des décisions différentes au fil du temps, mais a fini par considérer que les services publics sont - pour leur grande majorité - de nature économique. La Commission est également de cet avis. D'autres voix s'élèvent pour affirmer que les services publics ne sont pas économiques.

Un service économique est un service pouvant être vendu en réalisant un bénéfice. Toute prestation d'intérêt général, même si elle est gratuite, a une valeur économique. La question essentielle est de savoir si des entreprises peuvent assumer un service public en respectant les critères (qualité, « abordabilité » etc.). Le comité économique et social européen prône une directive cadre permettant aux Etats membres de définir eux-mêmes quels sont les services ne

rentrant pas dans le champ de la concurrence. La détermination de la notion de service d'intérêt général doit relever de la démocratie.

Le comité économique et social luxembourgeois a évalué les implications du Traité de Lisbonne sur les services d'intérêt général et a émis des propositions pour sa mise en œuvre.

**Ralf RESCH**  
**Secrétaire général du CEEP**

Le CEEP est situé à Bruxelles et dispose d'antennes dans les différents pays, dont la France. Il représente les services d'intérêt général en Europe auprès des institutions européennes. Nous sommes consultés sur tous les actes législatifs. Nous représentons également les employeurs publics.

Les relations franco-allemandes font l'objet de tensions importantes sur l'intervention en Lybie ou encore sur les centrales nucléaires. Les Gouvernements ne communiquent plus beaucoup sur les services d'intérêt général. Sans une alliance entre la France et l'Allemagne, tous les services publics seront amenés à disparaître.

S'agissant de l'Allemagne, la définition traditionnelle des services publics les désigne comme nécessaires à l'existence des citoyens. Il s'agissait à l'origine de globaliser les services municipaux de déchets, d'eau potable, d'évacuation des eaux usées.

L'Allemagne est un Etat fédéral. Certains domaines sont gérés par les Länders, d'autres par le niveau national et d'autres encore sont en cogestion entre les Länders et le niveau national.

La tendance récente est à la reprise en main par les municipalités de la gestion de l'eau. L'origine des services général en Allemagne est inverse de celle de la France (locale pour l'Allemagne, centrale pour la France). Pour autant, la conception qu'ont ces deux pays des services publics s'est rapprochée.

Nous préconisons un droit au choix pour la collectivité. Je pense qu'il faut un nouveau cadre juridique en Europe pour les services publics. L'acquis communautaire dans l'Union Européenne ne suffit pas. Il faut clarifier les conditions d'application de l'article 106, garantir le principe de subsidiarité et de gestion « in house ». Il faut garantir les dispositions d'application de l'article 4 et du protocole 26 sur le pouvoir discrétionnaire des collectivités nationales, régionales et locales en la matière de service d'intérêt général.

Le « in-house » ne doit plus constituer une exception mais une réelle possibilité de choix pour les collectivités publiques. Celles-ci doivent avoir la possibilité d'inclure des clauses sociales et environnementales dans la réalisation de services publics et dans les marchés publics. Il convient également d'affirmer les conditions économiques et financières permettant aux services économiques d'intérêt général d'accomplir leur mission. Il est aussi nécessaire d'apporter une sécurité juridique aux autorités infranationales.

Les Allemands sont un peu hésitants sur la réglementation relative aux services d'intérêt général. Cela fait l'objet de débats d'experts juridiques. Il y a une garantie relative aux services d'intérêt général au plan local. Il existe une réelle crainte qu'une régulation européenne amène une réduction des pouvoirs des niveaux autorisés à gérer des services d'intérêt général.

**Pierre BAUBY**

Merci aux différents intervenants. Prenons une demi-heure pour échanger.

**De la salle**

Bonjour. J'ai perçu, contrairement au débat d'il y a 20 ans, les conséquences d'une gestion privée des services publics. Un documentaire a été diffusé sur ce sujet hier (*Water makes money*).

Est-il envisageable que l'intergroupe visionne ce documentaire avant un débat ? Par ailleurs, la justification par la norme des services publics ne remettrait-elle pas en cause le droit de la démocratie locale d'assurer sa propre régulation ?

**De la salle**

Ma question s'adresse à Madame CASTEX. Vous avez parlé d'une évaluation de la mise en concurrence depuis 10 ans. Je m'étonne qu'une telle étude n'ait pas déjà été menée par la Commission Européenne. Existe-t-il des éléments sur ce point ? Quels sont les objectifs de votre évaluation ?

**Françoise CASTEX**

Une réunion de l'intergroupe est programmée au mois de juillet pour traiter du problème du service public de l'eau. Je n'ai pas pensé à ouvrir les débats par le visionnage de ce film. C'est une bonne idée. J'ai raté la diffusion de ce film.

S'agissant de l'évaluation, les directives sectorielles d'ouverture à la concurrence ont été votées. Elles contenaient des clauses de rendez-vous avec des évaluations et un suivi menés par la Commission Européenne. En dix ans environ, il y a eu une seule étude réalisée. Cette dernière n'a ensuite pas été reconduite. Mises à part des études locales, il n'existe pas d'études globales d'évaluation de l'ouverture à la concurrence. Je parle ici sous le contrôle des autres intervenants.

Ce que nous voudrions, c'est qu'une telle étude soit prise en charge par la Commission Européenne. Cela me paraît d'autant plus important que, dans les réflexions actuelles de la Commission sur le cadre juridique, cette dernière semble vouloir prendre au bond notre attachement aux services d'intérêt général et à la qualité du service rendu. Elle semble vouloir proposer au plan européen un « cadre de qualité », dans lequel les autorités publiques pourraient rentrer de manière volontaire. S'il s'agit de renforcer les contraintes pesant sur les organisateurs des services publics, l'effet sera contraire à celui qui est souhaité. Si ce cadre de qualité est mené dans une logique de benchmarking, il ne sera pas opportun. Comment en effet mesurer l'effet des services sociaux en termes de prévention – de la maladie ou de la délinquance par exemple ? Avant de prévoir un cadre de qualité pour les services d'intérêt général, nous préconisons d'effectuer une évaluation des services soumis à la concurrence.

**Raymond HENCKS**

La Commission avait présenté il y a 6 à 7 ans une évaluation sur les services de télécoms ou d'énergie. Cette étude n'était pas crédible, car la Commission était juge et partie. Cette évaluation portait en effet sur l'action de la Commission ! Elle ne faisait que justifier la politique de celle-ci.

Au cours d'une réunion mémorable, cette évaluation a été fortement critiquée. La Commission n'a depuis lors plus réalisé de telle étude.

**Ralf RESCH**

L'Allemagne attribue aux autorités locales une grande autonomie en matière de définition des services publics. Pour les Allemands, il est important d'avoir le choix, ce qui n'est pour l'heure pas le cas avec les règles européennes actuelles.

**De la salle**

Je suis directrice générale adjointe des services du Conseil général des territoires de Belfort. Je souhaite savoir comment la transposition de la directive services a été effectuée en Allemagne. En France, il n'y a pas eu de débat démocratique. Il a d'office été décidé de laisser incluses dans la directive les crèches. N'ya-t-il pas une faute de l'Etat français sur ces questions-là ?

**De la salle**

Je suis responsable d'une maison de retraités dans la région parisienne. Je veux bien que les services d'aide à la personne soient mis en concurrence, mais cela doit porter sur l'ensemble des services – et non pas uniquement ce qui peut être rentable.

**Françoise CASTEX**

Un mot sur la transposition en France de la directive services. Il n'y a pas de faute au plan juridique. Les Etats transposent les directives comme ils le souhaitent. Au plan politique, cette transposition n'a fait qu'entretenir le flou. Cette directive voulait englober l'ensemble des services, alors qu'une directive cadre n'était pas adaptée au domaine. Il n'est pas possible de traiter de tous les services dans une seule directive. L'outil légal de la directive présente des limites. Le règlement européen est directement applicable et ne laisse pas de marges d'interprétation. Cet outil juridique est beaucoup moins souple, mais apporte plus de sécurité.

Vous avez posé une question sur l'ouverture à la concurrence. Des personnes très attachées au service public comme le commissaire BARNIER – qui veut défendre les services publics au sein du collège de commissaires – affirment que les services publics visent à pallier les défaillances du marché. Or le marché défaille sur des activités qui ne l'intéressent pas, c'est-à-dire les activités non rentables.

L'intergroupe considère que les services publics ne peuvent pas être réduits à une notion de filet de sécurité, à un concept de « services sociaux d'intérêt général ». Or la Commission souhaite réduire le champ de la notion de services publics.

Concernant le financement des services publics, il faut rappeler qu'il existe le mode de la péréquation tarifaire. Des opérateurs de services publics peuvent faire financer des services non-rentables par des services rentables. La péréquation peut intervenir au sein d'un même service - c'est le cas du timbre par exemple – mais aussi entre les usages.

Dans le débat, il faudra affirmer à un moment donné que les services publics, sous la responsabilité politique d'un élu, sont rendus à un territoire et à une population donnés en faisant abstraction des règles de concurrence. Les autorités auraient, sous leur responsabilité, la possibilité de créer de manière temporaire des zones de monopole.

**Raymond HENCKS**

En Allemagne, l'opérateur public crée un fonds de compensation pour financer les activités non-rentables. Il est financé par les sociétés présentes sur le marché lucratif. Le même problème existe dans le ferroviaire. Le réseau coûte très cher à entretenir. Les opérateurs veulent l'utiliser en payant le moins cher possible. Nous avons lancé l'idée de créer un fonds de compensation pour financer ce que le secteur public doit payer pour les activités déficitaires.

**Ralf RESCH**

Il existe en Allemagne un système comparable au RER, le S-Bahn, qui est une filiale de la Deutsche Bahn. Cette société est publique. Du fait de problèmes de sécurité, ce service a été arrêté voici deux ans. Il a été demandé à la BCG d'augmenter la fréquence de ces services, qui

constituent des services de transport alternatifs au S-Bahn. Il est question en ce moment de confier la gestion du S-Bahn à la municipalité. Les règles européennes le permettent, mais la transposition de ces règles au plan national l'interdit. Je suis confiant dans la concrétisation de cette « remunicipalisation » des activités de transport.

### **De la salle**

Je souhaite apporter un éclairage sur la transposition de la directive services en France. Comme l'a indiqué Madame CASTEX, il n'y a pas eu de faute de l'Etat au plan légal. Pour autant, les conditions n'étaient pas remplies pour obtenir une sécurisation légale suffisante en cas d'exclusion des crèches. Le régime d'autorisation n'a pas été modifié mais inclus dans la directive services.

D'autres choix ont été opérés dans d'autres Etats membres, liés à des facteurs culturels. Des pays ont fait le choix d'une transposition globale.

L'autre point, c'est la crainte relative au paquet Monti / Kroes sur les aides d'Etat. Certains craignent, en s'abstenant d'appliquer la directive services, de perdre leurs financements. Nous tentons de faire preuve de pédagogie sur ce point.

### **Pierre BAUBY**

Nous discuterons des services sociaux cet après-midi. Nous allons répondre à une dernière question.

### **De la salle**

J'ai une question sur la puissance des lobbyings aujourd'hui. Ils semblent avoir une telle importance que le débat démocratique n'est plus assuré. Prenons l'exemple des laboratoires pharmaceutiques et des médecines naturelles.

### **Françoise CASTEX**

C'est une question complexe. Il existe en effet un fort système de lobbying autour des institutions européennes. Le lobbying est réglementé par le Parlement européen. Pour réaliser du lobbying, il est obligatoire de signer un registre validé par le Parlement européen. Je tiens à souligner qu'il existe de nombreuses formes de lobbying – et non uniquement du lobbying d'entreprises.

Les lobbyistes identifient les responsabilités des uns et des autres et veulent faire valoir les intérêts particuliers des entités qu'ils défendent, notamment auprès du Parlement européen. Notre travail de député européen nous impose d'entendre l'expression de tous les intérêts particuliers avant de se forger une opinion. Nous ne sommes pas omniscients. Après avoir écouté tous ces représentants, nous devons bâtir notre opinion selon notre conviction politique et dans le sens de l'intérêt général. Nous n'avons pas vocation à faire prévaloir l'intérêt de l'acteur dominant. L'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers.

Un problème de corruption agite en ce moment le Parlement européen. Trois députés européens ont été amenés à démissionner. Il semblerait que 60 députés aient été approchés par des journalistes qui ont tenté de les piéger. Une quinzaine de députés sont soupçonnés de corruption, car ils auraient accepté des sommes d'argent en échange d'un dépôt d'amendements.

L'institution va probablement avoir le réflexe de se protéger en demandant des enquêtes et l'exclusion de ces parlementaires. Il me semble aberrant que des collègues aient pu croire que 100 000 euros leur seraient remis pour déposer des amendements. Nous en déposons des centaines chaque année. Le fait de déposer un amendement ne garantit pas que celui-ci sera adopté.

Concernant les laboratoires pharmaceutiques, je confirme que certains lobbyistes ont plus de moyens que d'autres – en particulier par comparaison avec les lobbyistes des collectivités. Pour autant, il n'y a de corruption que si les personnes sont corruptibles. Il s'agit là d'un problème de responsabilité.

Je ne comprends pas comment des lobbyistes pourraient prendre le risque d'investir autant d'argent sur des manœuvres aussi aléatoires. Les amendements font l'objet de votes. Si ces derniers étaient très contraires à l'intérêt général, ils ne seraient pas votés.

Le lobbying est un réel travail. Une initiative a été prise pour organiser le lobbying d'intérêts particuliers mais qui sont minoritaires (usagers des banques, des transports par exemple). En tant que parlementaires, nous pouvons aider à l'émergence de lobbies de ceux qui n'en ont pas les moyens. L'intergroupe est une possibilité d'entendre des voix qui sont inaudibles.

### **Pierre BAUBY**

Ce lobbying fait preuve de transparence puisque les réunions de l'intergroupe sont publiques !

### **Ralf RESCH**

Je suis un lobbyiste. Le CEEP ne compte que 8 personnes à Bruxelles contre une soixantaine à Business Europe. Si le CEEP percevait 10 centimes d'euros par personne qu'il représente, nous aurions les moyens d'employer 30 personnes, de financer des études et des manifestations.

### **Pierre BAUBY**

Il ressort de la matinée un grand besoin de clarté et de sécurité. Le flou actuel est préjudiciable pour les différents acteurs. Pour autant, il ne faut pas se réfugier derrière l'Europe. Il existe de réelles marges de manœuvre, qu'il faut savoir connaître et utiliser. L'Europe impose des contraintes mais représente aussi des opportunités. Elle autorise des possibilités nouvelles par rapport à nos traditions. Par exemple, elle impose aux Français plus de transparence sur les missions. Je pense qu'il s'agit là d'une contrainte positive pour la France.

On peut influencer sur ce que seront les règles de l'Europe demain. L'intergroupe est un exemple de la capacité d'initiative des députés. Ils créent des débats publics européens, ce qui permet de faire bouger les lignes. Il nous faut être acteurs de la construction européenne.

## **Table ronde : les services sociaux d'intérêt général en Europe : contraintes et opportunités**

**Laurent GHEKIERE**

**Représentant à Bruxelles de l'Union sociale de l'Habitat**

Bonjour à tous. Je suis Laurent GHEKIERE. Je représente le mouvement HLM auprès de Bruxelles. Il m'a été demandé de représenter Jean-Louis DESTANS. Je vais essayer de dresser un état des lieux de la situation à Bruxelles et évoquerai des points tels que la qualification des services d'intérêt général, les exigences de mandatement, le contrôle des aides d'Etat ou encore la question de la contractualisation.

La formation professionnelle est confrontée à de nombreux contentieux juridiques. Elle est en train de se mettre en conformité avec le droit communautaire à travers l'action des Conseils régionaux et de l'Etat.

Sébastien GARNIER, qui s'occupe du logement social aux Pays-Bas, évoquera un contentieux lié à la DG concurrence, qui tend à définir un service social par rapport à un groupe de personnes cibles – et donc à réserver ces services aux personnes qui en ont le plus besoin. Une réforme structurelle a donné lieu à la mise en place d'un critère de revenus dans l'attribution d'aides. Je remercie par ailleurs Anne-Laure de COINCY pour sa présence.

Je vais à présent évoquer les débats à Bruxelles sur la qualification des services sociaux d'intérêt général. Il y a trois niveaux très différents d'exigences définis par le droit communautaire. Le premier est celle de la transparence, qui consiste à définir clairement ce qu'est ce service d'intérêt général et à contraindre les opérateurs à respecter ce facteur. La notion de service d'intérêt général est déterminée par la jurisprudence. Le service général doit rentrer dans le cadre d'une mission particulière. Dans le domaine du logement social, le Code des constructions et habitations définit les obligations qui s'imposent aux opérateurs. Ces derniers doivent construire, proposer des logements abordables dont les prix sont fixés par l'administration ou encore attribuer des logements aux populations déterminées par la Loi ou dans le cadre d'un contrat avec les collectivités locales.

L'Europe a considéré que la loi de 1901 n'était pas assez précise sur les obligations de service public. Aux Pays-Bas, ces logements s'adressent à toutes les populations, avec une priorité donnée aux populations les plus démunies. Suite à une décision de la Cour de Justice, l'exigence d'un acte de mandatement contraignant et opposable à l'entreprise chargée de réaliser le service public a été mise en place. Cet acte doit définir les services fournis par l'entreprise en question, les obligations de service public qu'elle doit respecter, le territoire concerné, les droits exclusifs ou spéciaux éventuellement octroyés à l'entreprise.

L'acte de mandatement doit établir, lorsque l'aide d'Etat est avérée, les paramètres de calcul de manière préalable et transparente. Le financement de la mise en œuvre des obligations de services publics doit en effet être précisé au préalable et non pas une fois que le contrat est passé avec l'opérateur. Tout cela constitue l'acte officiel de mandatement. Nous évoquerons tout à l'heure un exemple dans le domaine de la formation. Les obligations de services publics s'imposant dans ce domaine ont été clarifiées par le biais de ces mandatements.

La proposition de communication du commissaire Almunia a été adoptée par le collège de commissaires. Elle stipule que l'opérateur doit établir *a priori* l'acte de mandatement – qui définit clairement le service d'intérêt général et les obligations de service public – mais reconnaît que les toutes petites collectivités locales sont confrontées à des difficultés. Les procédures pourraient être adaptées à la marge pour ces échelons. Le dispositif mis en place en 2005 est en cours

d'évaluation. La Commission européenne devrait prendre avant l'été une décision en vue de son application en fin d'année 2011.

Contrairement à la position de la Commission européenne jusqu'ici, le commissaire Almunia reconnaît le caractère spécifique des services sociaux, secteur dans lequel les acteurs sont très nombreux. Les associations n'ont pas toutes la possibilité de se conformer aux obligations. Il faut appliquer le principe de proportionnalité, c'est-à-dire adapter les exigences à l'impact de l'activité sur les échanges intra-communautaires. Les services sociaux, notamment locaux, sont mieux pris en considération par la Commission.

La deuxième exigence en cours d'évolution est l'absence de surcompensation. Les aides d'Etat, même si elles sont interdites par les traités, sont autorisées si elles ne donnent pas lieu à un avantage économique pour l'entreprise qui la reçoit. Ces aides doivent donc correspondre à une stricte compensation des coûts engagés par l'entreprise. Le problème est que la définition de la surcompensation n'est pas facilement applicable dans certains secteurs. La compensation est basée sur les coûts nets d'exécution. Un certain niveau de bénéfice – qualifié de raisonnable et renvoyant à la jurisprudence – est accepté. La surcompensation doit faire l'objet de contrôles réguliers.

Dans le domaine du logement social, aucun contrôle régulier de la surcompensation n'a été mené depuis 2005. Les opérateurs de logement social bénéficient d'avantages économiques de la part d'organismes de HLM ou de collectivités locales mais qui ne sont pas valorisés dans leur comptabilité (exonération de taxe foncière, attribution d'un terrain gratuit par exemple). La Commission est consciente de la difficulté de mise en œuvre de la règle de contrôle régulier, mais n'abandonne pas le concept d'interdiction de la surcompensation. Les procédures de contrôle pourraient être allégées.

Une fois que les paramètres de compensation sont définis, il reste à savoir comment une administration peut choisir la manière de contractualiser la réalisation d'un service d'intérêt général. Il n'est pas possible de contraindre les administrations dans leurs choix.

Un Livre Vert est paru et fournit une analyse très approfondie des textes existants. Il apporte des réponses sur des domaines clés, comme sur la notion de « in house », de coopération « public / public ». L'arrêt sur la coopération public / public est récent et partiel. En revanche, les jurisprudences sur le mode de fonctionnement in house sont plus nombreuses.

Vous êtes libres de ne pas assurer vous-mêmes ce service public. Vous pouvez externaliser celui-ci et contractualiser avec un opérateur tiers. Aucun choix de contractualisation ne vous est imposé *a priori*. Le marché public n'est pas le seul choix disponible. D'autres modalités sont également possibles. Si vous chargez un opérateur de réaliser un service d'intérêt général, ce dernier est payé pour ce faire. Cela donne lieu à un acte commercial, avec éventuellement un système de pénalités. Cela relève d'un marché public, ce qui n'est pas le cas des services sociaux. Il n'y a pas d'appel d'offres obligatoire mais une obligation de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination.

Il est également possible pour une autorité publique de soutenir un projet porté par une association. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une commande publique mais d'une aide partielle permettant de réaliser le projet proposé. L'initiative du projet n'est pas prise par l'autorité publique mais par l'association. Début 2010, une circulaire du Premier Ministre clarifie la compatibilité des conventions pluriannuelles avec l'exigence de mandatement.

Il est aussi possible de ne pas rémunérer un opérateur à l'acte mais de lui faire porter le risque d'exploitation du service. C'est le cas des organismes HLM. Certains sont en déficit et d'autres en situation de bénéficiaires. L'opérateur peut financer des logements, dont les risques seront ensuite gérés par les organismes. Il s'agit ici d'une concession de service, qui relève d'une directive de marchés publics. Un risque d'exploitation n'en est un que s'il n'est pas compensé par une aide. La Commission a décidé de mettre en place une directive dans ce domaine, ce que la France a anticipé avec la loi Sapin.

Enfin, il est possible d'attribuer un droit spécial ou exclusif. L'Etat y a systématiquement recours. Pour leur part, les collectivités locales sont plus contraintes dans ce domaine car elles ont besoin de s'appuyer sur une base législative.

Dans le domaine de la formation, un Conseil général s'est vu refuser d'attribuer un droit exclusif à l'AFPA - considérant qu'il n'en avait pas le droit. Dans le logement social, un agrément du préfet est nécessaire. Les agréments délivrés visent à garantir notamment la résistance financière des opérateurs ayant vocation à s'acquitter d'un service public.

J'en ai terminé de mon état de lieux. Pour conclure, je souhaite souligner qu'il existe des éléments structurels auxquels il n'est pas possible d'échapper au plan légal. Pour autant, le contexte juridique va évoluer avec l'arrivée du Single Market Act du commissaire Barnier.

Fin 2012, les règles auront été clarifiées. Il faudra participer à la large consultation organisée par Bruxelles.

### **De la salle**

Je suis issu du Conseil Général du Pas-de-Calais. Nous avons décidé d'exclure les crèches et les garderies du champ d'application de la directive services.

### **De la salle**

Pour notre part, nous avons décidé d'internaliser le service public au sein de notre municipalité.

### **Laurent GHEKIERE**

Il s'agit là d'une des méthodes fréquemment utilisées au plan européen.

### **De la salle**

Le subventionnement reste-t-il possible s'il n'y a pas d'initiative publique ?

### **Laurent GHEKIERE**

L'initiative privée peut être encouragée par un appel à projet informel. La question est aussi de déterminer la place de la culture en matière de service d'intérêt général. Des recours ont été déposés sur l'organisation de grands festivals. La clé est de savoir où commence la commande publique et où s'arrête l'initiative privée.

### **Michel CLEZIO**

Un arrêt du Tribunal administratif de Toulon de 2009 va faire référence dans la détermination de l'initiative. Cet arrêt analyse en profondeur l'histoire de l'action et de l'association pour déterminer qu'il y a initiative d'un tiers. Le plaignant était une société privée demandant l'annulation d'une aide attribuée à un acteur associatif par une collectivité. Ce plaignant a été débouté.

Les moyens de la preuve sont donc désormais beaucoup plus précis que précédemment.

### **Carole SALERES**

Un des points centraux est la question de la détermination de l'initiative entre les associations et les collectivités territoriales. Sachant qu'une co-construction n'est pas possible, il est possible de recourir à un appel à projets laissant une certaine autonomie à l'association.

**De la salle**

Le mandatement doit, dans ce cas, déterminer ce que la collectivité locale va subventionner mais indiquer qu'elle laissera l'initiative à l'acteur qui réalisera ce service public.

**Laurent GHEKIERE**

La subvention est une notion qui n'est pas du tout sécurisée au plan communautaire pour l'instant.

**De la salle**

Il ne faudra pas oublier dans le débat l'obligation de contrôle des associations déjà subventionnées.

**Laurent GHEKIERE**

Tout à fait. Il faut distinguer ce contrôle de celui portant sur la surcompensation. Le contrôle de la surcompensation pose de nombreux problèmes dans les organismes HLM.

De multiples lacunes existent. Il reste beaucoup de clarifications à apporter dans ce domaine.

**De la salle**

L'appel à projets est la négation-même de l'initiative, même s'il vise à la sécuriser.

**Laurent GHEKIERE**

L'appel à projet peut être considéré comme un socle minimum découlant de l'acte de mandatement, que l'association va venir enrichir. C'est à cette dernière de soumettre des propositions complémentaires. L'initiative va aller venir compléter l'appel à projets. Je ne peux que reconnaître que ce procédé est sujet à interprétation et n'est pas complètement sécurisé légalement.

Le cofinancement d'un projet associatif est aussi possible. Il peut y avoir des modalités différentes de contractualisation sur un même service public.

**Carole SALERES**

Dans les établissements sociaux et médico-sociaux, il est obligatoire de passer systématiquement par des appels à projets, qui bouleversent totalement ce secteur. Cela ne rend plus possible l'initiative. Notre inquiétude est la systématisation de la commande publique dans ce secteur.

**Laurent GHEKIERE**

Je rappelle que la Commission a un droit de regard sur la qualification par un Etat d'un service d'intérêt général. Par exemple, la Pologne a voulu considérer comme service d'intérêt général la sidérurgie. Il a aussi été reproché aux Pays-Bas et à la Suède leur politique de logement social ouverte à toutes les populations. La Suède a décidé d'abandonner la qualification de service d'intérêt général. Les Pays-Bas ont trouvé une solution dans ce domaine. Sébastien va nous en parler.

**Sébastien GARNIER**

**Conseiller auprès de l'association des organisations du logement social des Pays-Bas (AEDES)**

Mon association regroupe 420 entreprises de logement social, soit 2 millions de logements (30 % du nombre total de logements). Les Pays-Bas sont le pays dans lequel le logement social est proportionnellement le plus important en Europe.

Nous fonctionnons beaucoup avec des garanties d'Etat données à des prêts, plutôt qu'avec des subventions. Les aides d'Etat sont assez limitées (10 euros par logement et par mois). Nous avons une tradition ancienne du logement social, datant d'une loi de 1901 et même d'avant.

La notion du « logement social » ne traduit pas exactement le dispositif néerlandais, qui est en réalité un « logement du peuple ». Cela signifie que tout le monde doit avoir un logement en fonction de ses moyens. En 2005, la Commission a émis des réserves sur le fait que les logements sociaux n'étaient pas destinés qu'aux personnes les plus défavorisées.

Les règles aux Pays-Bas sont telles qu'une priorité est accordée aux personnes ayant des revenus faibles. 95 % de ces logements bénéficient aux personnes les plus défavorisées, mais il existe également des logements pour les personnes ayant des revenus moyens – par le biais de subventions.

La Commission européenne avait tendance à fixer une notion unique de logement social au plan de l'Europe, alors que le marché de l'immobilier n'est pas le même partout. Des discussions ont eu lieu entre la Commission et le Gouvernement. Elle a accepté une condition de ressources fixée à 27 000 euros bruts par ménage, puis a porté ce plafond à 33 000 euros.

10 % des logements peuvent être attribués, non pas sur la base d'un critère de revenus mais sur celle d'une favorisation de la mixité sociale.

**Laurent GHEKIERE**

En France, nous sommes très au-delà de ce seuil de 33 000 euros (70 000 euros).

**Sébastien GARNIER**

Ce nouveau seuil a eu un fort impact sur la manière dont nous gérons les logements. Nous avons réalisé une analyse par régions, montrant que le marché de la location et de la propriété fonctionnait bien. A partir d'un revenu de 43 000 euros, il est possible d'acquérir un logement. Le Gouvernement a expliqué qu'il a accepté un plafond de 33 000 euros, car la Commission aurait, à défaut, refusé de reconnaître la notion de service d'intérêt économique général et aurait eu recours à l'erreur manifeste.

Il y a actuellement un contentieux. Le jugement devrait être rendu en 2012.

**Laurent GHEKIERE**

Ce cas particulier pose le problème du champ de l'intérêt général des services sociaux. Ces derniers doivent-ils être réservés aux plus défavorisés et laisser le marché gérer la partie la plus rentable ? Les services sociaux doivent-ils être au contraire des instruments de péréquation et de mixité ? Les dispositions nationales imposent une proportion de logements sociaux, alors que de l'autre côté l'Europe impose une limitation des logements sociaux. Les commissaires actuels ont une vision plus large des services sociaux que leurs prédécesseurs. Il nous faut attendre la décision de la Cour du TPI, qui a été saisie par les opérateurs hollandais. Le Gouvernement a semblé utiliser le droit communautaire pour faire passer une réforme.

**Sébastien GARNIER**

Il est important d'avoir le soutien du Gouvernement. Au-delà du seuil du logement social, d'autres mesures étaient remises en cause par la Commission. La négociation entre cette dernière et le Gouvernement a été plus globale. Le problème est le caractère antidémocratique du processus. Le Parlement a été peu consulté sur ce point, le Gouvernement se retranchant derrière les décisions prises par la Commission.

**Laurent GHEKIERE**

Au plan européen, nous défendons la liberté laissée à l'Etat ainsi qu'aux collectivités locales sur la définition du service d'intérêt général.

Nous allons à présent évoquer la question de la mise en conformité avec le droit communautaire du dispositif de formation des chômeurs de longue durée, par le biais du mandatement. Je passe la parole à Michel CLEZIO, qui va préciser les problématiques qu'il reste à gérer dans ce domaine.

**Michel CLEZIO****Président de la fédération des Unions régionales des organismes de formation (UROF)**

Je vais introduire mon propos par l'exemple d'un contentieux. Je représente une partie des acteurs de la formation, à savoir les acteurs associatifs privés de loi 1901. L'AFPA a pour sa part une origine publique.

Avant 2002, nous fonctionnions sur le mode des subventions – mais avec une mise en concurrence des acteurs. A partir de cette date, le Code des marchés publics nous a été appliqué. Ce dernier ne nous permet plus de tenir compte de certains critères comme les compétences particulières, l'ancrage territorial, le maillage avec des acteurs de l'environnement.

Le Code des marchés publics a apporté de nombreux désagréments. Nous sommes dans un secteur d'activité particulier. Nous ne réalisons pas des routes ! Le Code des marchés publics enlève de la souplesse. Nous sommes ceux qui connaissons le mieux les publics. Le Code des marchés publics a mis fin au fonctionnement itératif entre les acteurs.

Le jeu de la subvention impose, par nature, des relations collaboratives. Dans certains services, l'article 30 a été peu utilisé, alors qu'il offre de nombreuses possibilités. Tous les marchés article 30 sont des marchés de travaux, qui sont inadaptés à ce dispositif.

Nous avons créé, à l'initiative de notre fédération, un collectif SSIG formation. Nous avons également organisé un colloque à Marseille, aboutissant à la qualification d'un périmètre. Pour nous, les formations allant jusqu'au niveau 4 (du premier niveau à un accès à une qualification) devaient être considérées comme un service économique d'intérêt général.

La formation professionnelle des demandeurs d'emplois a été qualifiée de service économique d'intérêt général par la plupart des régions, mais avec des modes de mandatement assez divers. Nous avons réalisé un tour des régions pour leur expliquer qu'il y a également d'autres possibilités que le marché public. Nous avons rencontré pas mal de directions générales de services et de services juridiques. Nous sommes entrés dans une phase d'appropriation de ce que permet le droit communautaire.

Après le colloque de Marseille, une région a pris une délibération qualifiant un service public et choisi *ipso facto* des opérateurs publics qu'il subventionne. Cela nous a posé un réel cas de conscience. Nous sommes des militants de ce que permet le droit communautaire pour l'intérêt général. Dans l'exemple qui a été cité, les conditions de transparence, de non-discrimination n'ont pas été respectées. N'était-il pas temps de rappeler que les principes et l'esprit du droit communautaire devaient être respectés lorsque les exemptions sont utilisées ? La FFP,

représentant les employeurs et étant rattachée au MEDEF, nous a informés de son intention d'attaquer, considérant qu'il s'agissait d'une infraction au Code des marchés publics.

Pour notre part, nous avons décidé d'attaquer pour atteinte au droit communautaire sur les aides d'Etat. Ce dernier prévoit des exemptions, sous réserve que les critères associés à ces dernières soient respectés. Nous avons remporté le contentieux en première instance. La région concernée a fait appel. Elle a peu de chance de renverser le jugement.

Pour moi, le contentieux témoigne du caractère sociologique de la décision qui avait été prise par cette région. Nombre d'élus sont des anciens fonctionnaires de l'Education nationale. Chacun a une définition du service public qui relève souvent de leur corps d'appartenance. Les associations ont joué un rôle fort dans la construction du service public.

La France est un pays très peu syndiqué. En revanche, les syndicats sont très présents dans le secteur public. Je discute beaucoup avec les organisations syndicales. Je souhaite mettre en évidence le fait que les excédents que nous réalisons parfois sont réinvestis dans le social. Je suis d'ailleurs favorable à un renforcement des contrôles des associations.

Le contentieux que j'ai évoqué était nécessaire pour mettre fin à des dérives. Il a eu le mérite de borner un certain nombre de principes. Des collectivités ont en effet voulu profiter des avantages de toutes les situations.

Suite à la caractérisation de service économique d'intérêt général, certaines régions sont allées jusqu'au mandatement assorti de droits spéciaux. Cela a commencé par le Poitou-Charentes, puis d'autres régions ont pris la suite de cette démarche.

Aucun préfet de région ne s'est saisi dans le cadre d'un contrôle de légalité. Je constate que le passage au mandatement a généré un certain désordre, comme cela avait été le cas en 2002 avec l'appropriation du Code des marchés publics qui n'avait pas donné lieu à une bonne utilisation de l'article 30. Je pense pour ma part que les décisions de la plupart des régions relèvent des aides d'Etat. Elles devraient de fait être notifiées à Bruxelles, ce qui n'est en réalité pas le cas. Un risque juridique considérable a été pris, ce que je regrette. Un travail mené davantage en amont aurait permis d'éviter de tels écueils et d'apporter une sécurité juridique.

## **De la salle**

La subvention est-elle plafonnée ?

### **Laurent GHEKIERE**

Il existe des plafonds, en dehors des hôpitaux et du logement social pour lesquels les investissements sont particulièrement lourds. L'idée est d'élargir le champ de certains secteurs ou d'augmenter les seuils.

### **Carole SALERES**

**Conseillère technique « Europe et vie associative » de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes sanitaires et sociaux (UNIOPSS)**

Je vais tout d'abord présenter l'UNIOPSS, qui fédère le secteur de la lutte contre l'exclusion, du handicap, des personnes âgées, de l'aide à domicile notamment. L'UNIOPSS compte une centaine d'adhérents au plan national ainsi que 23 unions régionales.

Je vais revenir sur deux interrogations que font naître les règles européennes, notamment sur la manière dont le secteur non lucratif est considéré par le droit communautaire. Une prise de conscience est intervenue avec la directive services – qui incluait au départ les services sociaux et de santé. Nous avons beaucoup travaillé, avec d'autres et l'Union sociale pour l'Habitat, à

l'exclusion des services sociaux et de santé de cette directive. Nous avons eu partiellement satisfaction, mais le champ de la petite enfance et des services à la personne sont restés dans le champ de la directive services en France.

Au-delà de la directive services, ce qui nous inquiète est la question du financement des associations par les collectivités locales. Après un débat en 2008 / 2009 débouchant sur un rapport de l'IGASS, il a été indiqué que la convention de subvention n'était pas conforme à l'obligation européenne de mandatement. Un nouveau modèle de convention de subvention est paru dans une circulaire de janvier 2010. Il s'agit pour nous d'une avancée. Les pouvoirs publics ont renforcé juridiquement la notion de convention de subvention mais il reste des problèmes à régler.

Il est délicat d'articuler la question de l'initiative et celle du mandatement dans la nouvelle version de la convention de subvention. L'ADF était réticente vis-à-vis de ce nouveau modèle. Ce modèle s'impose par défaut à toutes les associations financées par subventions de l'Etat, alors qu'il devrait en effet se limiter aux associations rendant un SIEG. Les petites associations sont contraintes d'utiliser ce modèle. Il faudrait qu'un modèle de convention de subvention simplifié soit mis en place pour les petites collectivités et les petites associations.

Dans le cadre de la commande publique, les petites associations n'ont pas la capacité de répondre et risquent donc de disparaître. Les collectivités risquent de perdre ces compétences, au profit de plus gros acteurs qui deviendront des spécialistes de la commande publique. Ce dernier dispositif n'est pas adapté au secteur associatif, qui a besoin de « sur-mesure ». Nous attendons, à l'issue du Livre vert sur les marchés publics, une adaptation plus importante pour les services sociaux. La Commission européenne, dans sa consultation, fait référence à l'arrêt Sodemare qui stipule qu'il est légitime de réserver des marchés au secteur non lucratif dans certains domaines. Le fait de maintenir le droit à l'initiative associative est également un point important.

Encore une fois, le risque est celui d'une disparition des petits acteurs de l'action sociale. Les associations sont de plus en plus considérées comme des prestataires, alors qu'elles ont en réalité vocation à être des co-constructeurs.

## **De la salle**

Je ne comprends pas pourquoi il devrait être possible de s'abstraire des règles de bon fonctionnement des marchés publics, même s'il s'agit de l'action sociale. Pour moi, l'enjeu est de professionnaliser le secteur associatif. Il faut peut-être augmenter les aides pour y parvenir.

## **Carole SALERES**

Les bénévoles ne veulent pas s'inscrire dans une logique de prestation aux collectivités locales.

## **Michel CLEZIO**

Il est certainement vrai que le Code des marchés publics n'est pas toujours adapté. Il ne permet pas de dénaturer le marché initial. Si vous n'avez pas défini correctement votre commande au départ, vous ne pouvez plus revenir en arrière. Le Code des marchés publics n'apporte pas autant de souplesse que vous semblez le croire.

Le Code des marchés publics ne permet pas de réaliser de contrôles en matière de service public. Pour sa part, le contrôle financier doit aller plus loin.

## **De la salle**

Le contrôle n'est pas nécessairement circonscrit au contrôle financier.

**Carole SALERES**

La convention de subvention comprend un dispositif de contrôle. Cet outil est souvent perçu, à tort, comme donnant lieu à des dépenses inconsidérées. Il est vrai en revanche que des conventions de subventions sont mal rédigées.

**Christophe MAURE**

Vous avez évoqué la nécessaire professionnalisation du secteur associatif. Je pense pour ma part qu'une professionnalisation des agents des collectivités territoriales, en particulier sur la bonne définition des besoins, est nécessaire.

Pourquoi avez-vous été obligé, Monsieur CLEZIO, d'intenter un recours ? C'est le préfet qui aurait dû s'en charger.

**Michel CLEZIO**

Je l'avais pourtant sensibilité en amont.

**De la salle**

Pour moi, l'état d'esprit est un point très important. Les associations font partie du territoire et sont des acteurs du service public. Je tiens à souligner qu'il n'existe pas de mode d'emploi du droit communautaire. Je trouve que l'organisation administrative est en train d'être chamboulée, ce qui nécessite un temps d'adaptation.

**De la salle**

Tout l'outillage existant doit être mis au profit de valeurs. Le monde associatif est essentiel. Si nous nous coupons de ce dernier, nous perdrons le contact avec la population.

**Laurent GHEKIERE**

La mission d'intérêt général renvoie effectivement à la notion de valeurs.

**De la salle**

Pour ma part, je considère que les associations sont marquées par une forte diversité. Je fais partie du Conseil général de Gironde. Ces dernières années, la puissance publique a repris le pouvoir en établissant des schémas sanitaires. Je n'apprécie pas le terme de « professionnalisation » des associations. Je connais une association qui travaille avec 1 travailleur social et 20 bénévoles. Celle-ci est particulièrement performante. Je ne peux pas la placer dans le champ concurrentiel mais la subventionne.

A l'inverse, certaines associations n'ont plus d'utilité. L'Europe peut nous permettre d'opérer un tri entre les associations.

**Laurent GHEKIERE**

Il est important de rappeler que le même service social peut être réalisé par le biais d'un article 30 ou encore d'une convention. Monsieur BARNIER nous a promis de mettre à disposition une boîte à outils communautaire répondant à la logique de libre administration.

**Sébastien GARNIER**

Dans les services d'intérêt économique général, l'objet, les missions doivent être définies par le biais de la subsidiarité. Les obligations mises en place par Bruxelles auront eu le mérite de renforcer les contrôles de l'utilisation des deniers publics.

**Anne-Laure DE COINCY****Secrétaire générale adjointe, secrétariat général des affaires européennes**

Je rappelle que le secrétariat général des affaires européennes vise à faire travailler tous les ministères sur les sujets européens pour définir la position française. Notre secrétariat général est très investi, tout comme les Ministères de l'Economie, des Transport, des Affaires sociales ou encore de l'Environnement.

Les questions de service d'intérêt général sont actuellement très débattues. Le contexte est particulièrement favorable depuis la composition de la nouvelle équipe Barroso. Nous profitons de ce créneau pour faire valoir un certain nombre de questions.

Un travail a notamment été mené par le Comité de protection sociale, qui vise à faire porter le sujet des services d'intérêt général par l'ensemble des Etats membres. Le Conseil Emploi a adopté des conclusions en décembre dernier. A 27, de manière unanime, les Etats membres ont jugé qu'il fallait réaliser un travail sur ces questions. Ces sujets ne sont pas simples.

Dans une autre formation, le Conseil compétitivité a pu rappeler le rôle joué par ces SIG dans le marché intérieur. La France est très active sur cette thématique des SIG. J'ajoute que le Secrétariat général des affaires européennes travaille en étroite collaboration avec le tissu associatif.

Les grands points d'attention de la France pour les mois à venir sont les suivants. Concernant l'acte pour les marchés publics, nous avons émis une opposition à l'encadrement des concessions de services en Europe, jugeant que la jurisprudence suffisait à réaliser cet encadrement. La Commission a, malgré cela, décidé de légiférer. Le calendrier n'est pas encore défini. Un certain retard a été pris, notamment du fait de la grande consultation sur les marchés publics. Nous sommes vigilants sur la préservation de la loi Sapin et sur le fait que la nouvelle réglementation n'entraîne pas de contraintes supplémentaires pour les collectivités locales.

L'autre grand sujet est celui des marchés publics. La consultation que j'ai évoquée est en cours et sera achevée dans des délais très courts. Nous avons alerté sur le fait que la nuance entre subventions et commandes publiques est parfois ténue. Dans ce cas précis, c'est moins le droit communautaire qui est en cause que les différences d'interprétation du juge administratif du Code du marché public. Par ailleurs, une communication générale sur les SIG aura lieu en fin d'année.

Je tiens également à mettre en évidence le fait que le bilan de l'application des règles de 2005 sur les aides d'Etat a été mis sur la table. Nous tentons de voir quelles suggestions nous pouvons émettre au plan européen, sur la base de l'expérience de la France. Un rapport a été commandité par le Premier Ministre. Nous avons également réalisé un bilan. Je signale qu'une consultation a été menée par la Commission. Dans notre réponse, nous exposons tous les points concrets que nous demandons à la Commission de revoir. Notre ligne est de mieux proportionner les règles aux enjeux. Souvent, pour des petits services locaux, on peut légitimement se poser la question de savoir s'ils relèvent du champ du traité. La Commission a réglé ce problème par la définition d'un seuil. En-deca d'une somme de 200 000 sur 3 ans, il ne s'agit pas d'une aide d'Etat. La France a demandé que ne soient pas considérées comme des aides d'Etat les aides qui ne nuisent pas à la concurrence.

Notre position est donc d'une part de demander des règles plus claires, plus simples, plus proportionnées – et d'autre part d'inviter la Commission à porter toute son attention sur les situations plus impactantes.

Je vous invite, si vous voulez approfondir votre connaissance de nos positions, à consulter le détail de nos consultations. S'agissant de la clarification en France des règles, un travail est conduit – en complément de la circulaire de juillet 2008 de la DGCL - pour donner des instructions aux différents services de l'Etat et pour rédiger un guide de l'utilisation du Code des marchés publics.

### **De la salle**

Vous expliquez que la Commission serait plus sévère pour les problèmes majeurs. Faut-il anticiper cette position en matière de formation ?

### **Anne-Laure DE COINCY**

Non. Les grands problèmes, portant sur des montants conséquents, sont très bien identifiés !

Document rédigé par la société Ubiquis – Tél. 01.44.14.15.16

<http://www.ubiquis.fr> – [infofrance@ubiquis.com](mailto:infofrance@ubiquis.com)

Découvrez les dates et les prochains thèmes :

**[www.inet.cnfpt.fr](http://www.inet.cnfpt.fr)**

**Une journée,  
à Paris,  
une fois par mois,  
un thème de l'actualité territoriale...**