

Think Tank européen Pour la Solidarité  
[www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu)

# Compte-rendu

## Directive Services

Enjeux pour l'économie sociale et les services sociaux de proximité

Séminaire de sensibilisation

Mardi 11 mai 2010

Amazone | Bruxelles



## **Mot d'accueil**

Mohamed Lahlali, du cabinet du Secrétaire d'Etat Philippe Courard, a introduit le séminaire en rappelant que la crise frappe de plein fouet une frange de plus en plus importante de la population, ce qui entraîne une demande d'aide croissante (augmentation de 10% entre 2009 et 2010). Face à cette situation, les mesures communautaires viennent parfois freiner l'action publique des Etats membres.

A cet égard, la directive Service est un bon exemple. Les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) concernent un grand nombre de services : services de santé, logement social, sécurité sociale, soins à domicile... Ce sont des services rendus sans but lucratif à des personnes qui en ont besoin.

Dans ce cadre, l'économie sociale joue un rôle majeur dans la lutte contre la précarité. Le souhait du secrétaire d'Etat Philippe Courard est de soutenir cette économie, de renforcer sa légitimité aux travers d'aides diverses. A cet égard, le SPP s'interroge sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la directive Services.

Philippe Courard est très attaché à la concertation avec l'économie sociale et a la volonté d'améliorer certaines dispositions législatives relatives à ce secteur.

## **Rappel du processus de transposition de la Directive Services, définition du cadre juridique actuel et mise en évidence des enjeux pour les services sociaux d'intérêt général**

---

*Intervenante : Lydie Gaudier, Pour la Solidarité*

Suite à cette introduction, Lydie Gaudier a effectué une présentation générale des enjeux de la journée. Malgré des systèmes de protection sociale parmi les plus développés au monde, 78 millions de citoyens vivent sous le seuil de pauvreté en Europe, soit 16% de la population. Même l'emploi ne permet pas toujours de s'en sortir puisque 8% des européens sont des travailleurs pauvres.

Face à cette situation, les services sociaux de proximité développés par l'économie sociale ont un rôle majeur à jouer. Ceux-ci s'inscrivent d'ailleurs en grande partie dans le cadre de la recommandation de la Commission de 2008 sur l'inclusion active qui repose sur trois piliers :

- Des compléments de ressources adéquats.
- Des marchés du travail inclusifs.
- Et l'accès à des services de qualité.

Cette approche est, en outre, sous-tendue par l'objectif de favoriser l'exercice par tous les citoyens de leurs droits fondamentaux.

D'un autre côté, la Communauté européenne s'est créée autour d'un principe de base qui est celui de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Si la libre

circulation des biens a été réalisée au cours des années 90, celle des services est en cours d'aménagement.

La Directive Services relative à la liberté d'établissement des prestataires de service et libre circulation des services dans le marché intérieur, surnommée « directive Bolkestein », a été, à l'origine proposée par l'ancien commissaire européen au Marché intérieur Frits Bolkestein, d'où son surnom de « Directive Bolkestein ».

Cette proposition initiale, votée une première fois par le Parlement européen le 13 février 2003, a rencontré l'opposition d'une partie de la gauche et des syndicats de plusieurs pays dont, en particulier, la France et la Belgique, ainsi que de plusieurs gouvernements, notamment du fait de la polémique sur le pays d'origine.

En effet, le principe de contrôle de l'application du droit du travail conféré au pays d'origine (plutôt qu'au pays d'accueil) a fait craindre aux pays d'Europe de l'Ouest où la protection sociale et le droit du travail sont plus développés, des possibilités de dumping résultant d'une surveillance trop laxiste de la part des nouveaux États membres.

La directive a donc été complètement expurgée de cette disposition et la version actuelle de la Directive Services adoptée fin 2006, devait être transposée dans les législations des États membres pour le 31 décembre 2009.

Aujourd'hui, le débat se focalise essentiellement sur le sort réservé aux services sociaux d'intérêt général qui recouvrent une partie des services sociaux de proximité prestés par l'économie sociale.

Les services d'intérêt général non économiques tels que l'enseignement général primaire et secondaire, sont explicitement exclus de la directive, ainsi que certains services d'intérêt général économiques tels que ceux relevant des secteurs du gaz et de l'électricité.

En ce qui concerne les services sociaux d'intérêt général, la situation est moins claire. Les États membres disposent d'une latitude pour définir lesquels bénéficient de dérogations à la libre prestation de services et au libre établissement des prestataires.

C'est tout l'enjeu des discussions de la journée, à quelques semaines de la finalisation de la transposition de la Directive par la Belgique.

S'il y a peu de chances que des entreprises capitalistes, par exemple, viennent s'occuper du développement de potagers communautaires au niveau communal, il n'en va pas de même des conséquences que pourrait avoir l'application de la Directive pour les secteurs de l'accueil de l'enfance, des soins aux personnes âgées ou de l'insertion des personnes handicapées où l'économie sociale joue un grand rôle.

Ces services doivent pouvoir rester accessibles à tous et plus particulièrement aux personnes défavorisées sur le plan socio-économique, qui plus est sans que leur qualité en soit compromise.

- Quel impact l'entrée en vigueur de la Directive Services pourrait-elle avoir sur les services sociaux de proximité et l'économie sociale, notamment en termes de moyens financiers, d'emplois, de l'offre de prestations,...?
- Des marges de manœuvre existent-elles pour mieux préserver les missions d'intérêt général des services sociaux au niveau des Etats membres et lesquelles ?
- Quelle serait la prochaine étape à franchir au niveau européen pour permettre une meilleure reconnaissance des services sociaux d'intérêt général et de leur rôle sociétal ?

*Intervenante : Marie-Caroline Collard, SAW-B (voir Powerpoint en annexe)*

Après cette présentation, Marie-Caroline Collard a procédé ensuite à un recadrage des notions que l'on met derrière les termes. Un enjeu de démocratie sous-tend la question de la transposition de la directive Services et elle estime qu'il faut repolitiser le débat.

Un service est une activité fournie par un prestataire, personne physique ou morale dans le cadre des liens d'un contrat de travail et en échange d'une contrepartie économique acquittée par le bénéficiaire ou par un tiers. Le prestataire peut être à but lucratif ou à but non lucratif.

Derrière cette notion, sont visées une multitude d'activités. Dès lors, faut-il appliquer à l'ensemble de ces services les mêmes règles de concurrence, de liberté d'établissement des prestataires et de liberté de circulation dans le marché intérieur ? La directive permet de mettre en place des restrictions à la concurrence pour certains services, en vertu de « raisons impérieuses d'intérêt général ».

En Belgique, la transposition se fait au niveau de l'Etat fédéral et des régions en plusieurs étapes. Un texte horizontal fournit les grands principes et les définitions des termes importants. Ce texte est complété par des textes verticaux sur base d'un passage en revue (« screening ») des différentes législations pour voir si elles sont conformes à la directive. Enfin, un processus de simplification administrative est mis en place.

La mise en conformité doit être assurée sur deux volets : le libre établissement des prestataires et la libre prestation des services. Un certain nombre d'enjeux sont à préciser, concernant notamment les entreprises d'économie sociale et les associations prestataires de services à caractère économique. Il faut d'abord déterminer ce qui est économique et ce qui ne l'est pas. La question de la définition de la notion de service public d'intérêt général est aussi à poser. Il y a également un enjeu de faire face à la vague de marchandisation en cours. Pour Marie-Caroline Collard, il est important de saisir les opportunités d'améliorer les textes et les dispositifs afin de préserver la capacité d'innovation de l'économie sociale.

**Implications et conséquences sur le terrain de l'entrée en application de la Directive Services pour les activités et les organisations relevant de l'économie sociale. Quelles marges de manœuvre sont encore possibles au vu des textes actuels (définition de l'organisation caritative et de la notion de SSIG, mandatement) ?**

---

*Intervenant : Sébastien Pereau, Secrétaire général de ConcertES (Powerpoint en annexe)*

Sébastien Pereau a rappelé que la directive Services devait être transposée pour décembre 2009. A ce jour, 14 Etats membres ont réalisé cette transposition.

En Belgique, celle-ci est en cours. Sébastien Pereau a entrepris d'analyser les modalités et les interrogations de la transposition aux différents niveaux institutionnels.

En Wallonie, un décret horizontal (qui fournit un cadre général) et un décret vertical ont été adoptés le 12 décembre 2009. Des éléments positifs sont à relever pour l'économie sociale. Tout d'abord, une série de marges de manœuvre politiques ont été maintenues dans le décret de transposition. Une définition non limitative des « raisons impérieuses d'intérêt général » a également été retenue. Le décret apporte ensuite une précision dans la définition des services d'intérêt général non économiques en incluant les services sociaux. Il reste néanmoins des marges de progrès à réaliser.

Au niveau fédéral, la loi verticale et la loi horizontale adoptées présentent aussi des éléments intéressants. La définition non limitative des « raisons impérieuses d'intérêt général » est plus intéressante qu'en Wallonie car elle ne fait pas directement référence à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. La catégorie services d'intérêt général non économique inclut les services sociaux et ceux non visés par le point 11 du décret.

En Région bruxelloise et en Flandre, les négociations sont toujours en cours.

Dans ce contexte, les marges de manœuvres pour les organisations de l'économie sociale sont assez claires. Elles résident dans la formulation juridique relative à la définition d'un cadre légal pour les « associations caritatives » mentionnées dans la directive et à la définition du mandatement et de ses composantes, qui laisse une grande place à l'innovation. En conclusion de cet exposé, Sébastien Pereau a alors invité les acteurs des services de proximité à voir la directive comme une opportunité de se remettre en question plutôt que comme un risque.

### **3<sup>ème</sup> partie : le point de vue des acteurs politiques face aux défis actuels posés par la transposition de la Directive Services pour les SSIG et l'économie sociale, au vue de sa transposition dans les différentes législations.**

---

*Intervenante : Sophie Lenoble, cabinet de la Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi et de l'Egalité des Chances, CDH*

Sophie Lenoble a commencé par rappeler que les services de proximité et l'économie sociale jouent un rôle très important, particulièrement dans le contexte de crise économique. Cette crise, la plus grave depuis les années 30, a certes eu des conséquences moins graves qu'attendues en Belgique mais néanmoins importantes. Dans ce contexte, le secteur des services de proximité est important pour sauvegarder des emplois et aider les personnes hors du marché du travail.

La transposition de la Directive Services en droit belge appelle quelques remarques au regard de la situation de ce secteur. Au niveau fédéral, deux lois ont été adoptées, dont la dernière date de mars 2010.

La loi horizontale fournit les objectifs et le cadre général. Quatre éléments intéressants peuvent y être relevés :

- Le droit du travail et de la sécurité sociale ont été exclus du champ d'application de la directive.
- De même, les services d'intérêt général non économiques ont été exclus. De plus, la loi en donne une définition relativement large et souple, permettant de « jouer » avec les concepts pour mieux protéger certains secteurs.
- Les services de soin et de santé ont également été exclus.
- La loi n'est pas exhaustive en ce qui concerne les « raisons impérieuses d'intérêt général », ce qui permettra à l'avenir de justifier des autorisations.

L'Etat a procédé à un « screening » (passage en revue) de la réglementation pour vérifier qu'elle respecte la directive. Trois éléments d'interrogation demeurent cependant :

- Le premier concerne le système des titres-services. Pour être une entreprise agréée, il faut obtenir un agrément. Mais cet agrément est-il conforme à la Directive Services ?
- De même, à propos de l'agrément des entreprises d'insertion fédérales. L'Etat a justifié leur exclusion du champ de la directive en précisant qu'il s'agit d'aider des personnes démunies via une aide financière.
- L'agrément des services de protection et de bien-être des travailleurs pose aussi question au regard de la directive.

En se plaçant d'un point de vue européen, Sophie Lenoble a relevé plusieurs éléments significatifs. En particulier depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, il existe un protocole sur les services d'intérêt général qui permet d'avancer sur cette question. Le débat n'est donc pas clos et fait partie du programme de l'actuel trio présidentiel de l'Union européenne. La

Commission européenne a par ailleurs adopté une communication relative à un cadre de qualité pour les services d'intérêt général.

*Intervenant : Luca Ciccio, conseiller politique Ecolo*

Luca Ciccio est ensuite intervenu en expliquant que dans le cadre du projet de son parti pour une autre économie, l'idée est de faire de l'économie sociale cette alternative. Elle répond en effet aux problématiques du système marchand actuel. Par ailleurs, le secteur des services d'intérêt général est un secteur prioritaire car il répond à des besoins sociaux prégnants.

Ecolo est le seul parti qui s'est abstenu au niveau fédéral au niveau du vote des textes de transposition de la Directive Services. Il a fallu plus de 20 ans à l'Union européenne et 300 directives pour mettre en place la libre circulation des marchandises. Pour les services, une seule directive a suffi, adoptée après une période de seulement 3 ans de débats. Trois heures ont été nécessaires au parlement belge pour l'adoption des lois de transposition.

Le travail de transposition a été plus ou moins bien fait. Cependant pour Ecolo, des éléments juridiques restent problématiques.

On observe d'abord un manque de cohérence quant aux raisons impérieuses d'intérêt général, qui sont prises en compte pour la liberté d'établissement et pour la liberté de prestation.

Le caractère évolutif de la définition de certaines notions peut également avoir des conséquences dommageables. Par exemple, les soins de santé étaient intégrés dans le champ d'application d'une version antérieure de la directive. Ils en ont été exclus suite à la pression des Etats membres, mais l'Europe était alors moins à droite qu'aujourd'hui. Les différences de définition entre les Etats pourraient aussi être utilisées par des lobbys pour modifier la situation en leur faveur.

Enfin, les notions de mandatement et d'associations caritatives demandent également à être définies.

En termes de perspectives, la Présidence belge à venir est porteuse d'enjeux. Le Trio s'est engagé à travailler sur cette question. Cependant, la Commission a une position différente, ce qui va compliquer les choses. Le grand débat à venir est de savoir dans quelle mesure une directive-cadre sur les services d'intérêt général pourrait être adoptée au niveau européen car la Commission n'y est pas très favorable.

Ecolo s'inquiète des répercussions de l'entrée en vigueur de la Directive pour la capacité de l'innovation de l'économie sociale. Dans quelle mesure la libéralisation actuelle va-t-elle permettre au secteur de se développer ?

## Débat

Lydie Gaudier a dégagé deux niveaux d'analyse et d'action possible :

- Un niveau général qui concerne le processus de libéralisation des services au niveau européen et la manière dont les acteurs peuvent influencer ce processus dans une direction différente.
- La manière concrète dont les services eux-mêmes peuvent trouver des solutions pour s'adapter à la réalité de la transposition de la directive.

La Directive Services prend en compte les activités qui sont prestées et non pas la forme juridique des organisations, ce qui entraîne sur le terrain la cohabitation de différents types d'organisations, des associations, des entreprises, des services publics... Elle interroge alors les intervenants sur les propositions concrètes de leurs partis respectifs concernant la suite des événements.

Denis Stokkink a alors demandé aux intervenants s'ils auraient des suggestions à faire à la Commission européenne, représentée dans la salle, pour l'avenir des services.

Luca Ciccio a relevé la nécessité d'une directive-cadre au niveau européen sur les services d'intérêt général.

Sophie Lenoble a relevé que certains services relèvent du droit de la concurrence et a posé la question des aides d'Etat, en précisant qu'il s'agit d'un des enjeux à venir. Le CDH souhaite également défendre l'idée d'une directive-cadre, définissant de grands principes sur le sujet. Mais elle relève une difficulté particulière qui est celle des différences de conceptions et de situations institutionnelles en matière de prestation de services sociaux dans les Etats membres. La Belgique a une vision très protectrice mais cette vision n'est pas partagée par tous les Etats membres. Le risque est donc de voir se développer une loi du moins-disant.

Luca Ciccio a expliqué les propositions de son parti par rapport à la transposition de la Directive Services. La question du mandatement doit être traitée et il faut avoir une définition la plus large possible du concept d'association caritative. Ecolo accorde une priorité particulière à la lutte contre la marchandisation des services et réitère sa volonté de voir adopter une directive-cadre sur les SSIG.

Jacques Ouriel, représentant du cabinet de la Vice-Première ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargée de l'intégration sociale a précisé que durant la présidence belge de l'Union européenne, il s'agira d'appuyer le travail de la Commission sur un cadre de qualité pour les services, notamment sociaux. L'objectif est d'obtenir une vraie évaluation de ce que la Commission a déjà réalisé comme instrument. Il s'agit aussi d'utiliser le texte existant et d'en proposer des modifications pour mieux définir les services sociaux pour arriver leur quasi-exclusion du champ d'application de la directive.



Denis Stokkink est alors intervenu sur l'exclusion ou non de certains secteurs. Les pouvoirs publics belges ont justifié l'exclusion de secteur des services sociaux de la directive, mais il pointe le risque d'un recours par rapport à cette exclusion.

Pour Sophie Lenoble, le risque existe mais rappelle que les pouvoirs publics ont essayé de préserver l'essentiel dans la transposition. L'enjeu d'une directive-cadre a justement pour but d'éviter ce genre d'écueil. Néanmoins la question du type de directive-cadre reste posée.

Pour Luca Ciccio, le caractère évolutif représente un vrai danger. Il estime que la directive va évoluer vers une libéralisation croissante et donc au contraire une extension des services concernés.

Pour Sébastien Perreau, le débat met en évidence un problème : les acteurs de terrain ont très peu été consultés dans le cadre de la justification de l'exclusion ou pas de la directive. L'information n'est pas redescendue auprès des acteurs concernés alors qu'ils sont les mieux placés pour alimenter l'argumentaire en faveur d'une exclusion de certains services de la directive. Ce point est révélateur du manque de dialogue avec les pouvoirs publics.

Apostolos Ioakimidis, représentant de la DG Entreprises et Industrie à la Commission européenne a apporté un éclairage complémentaire. La DG Entreprises et Industrie travaille à la promotion d'un régime juridique et administratif qui permette aux associations de survivre à côté des entreprises capitalistes. Néanmoins, dans le cadre d'un agrément, un Etat membre ne peut pas décider d'accorder un marché uniquement à une ou des associations.

### **Conclusion : regards et perspectives d'un point de vue européen**

*Intervenante : Ingrid Ispenian, directrice juridique de l'UNA (Union Nationale des Associations de Soins et Services à Domicile), France*

La France n'a pas fait le choix qu'a fait la Belgique, à savoir celui d'une transposition horizontale. Il n'y a donc pas eu de loi ou de décret expliquant et définissant les termes de mandatement, de services sociaux d'intérêt général, etc. En conséquence, ces définitions relèvent de la législation européenne.

Cette situation a causé un certain nombre de problèmes :

- Les acteurs de terrains auraient souhaité mettre à profit la transposition de la directive dans le droit français pour remettre le système à plat et avoir une vue plus claire sur les services sociaux d'intérêt général.
- Il n'y a pas eu de débat démocratique, l'Assemblée nationale n'a pas été saisie de la question. Ce sont des experts des pouvoirs publics qui ont effectué la transposition. Dans ce cadre, la concertation a été extrêmement limitée. Les députés de l'opposition ont bien essayé de lancer le débat au Parlement, mais sans succès.

Même si la France n'a pas adopté de définition du mandat, elle se réfère à la législation européenne. Elle a défini les services qui entraînent dans le champ d'application de la directive et ceux qui en étaient exclus. La difficulté principale de cette méthode réside dans le fait qu'un service d'aide à domicile peut avoir un mandat, mais n'est pas obligé d'en avoir un. Depuis une loi de 2009, l'attribution du mandat est réalisée dans le cadre d'appels à projet, donc ouvert à tous les types d'organisations.

Le secteur de la petite enfance n'est pas soumis à la procédure de mandatement. Il est donc inclus dans le champ d'application de la directive Services. En conséquence, il se retrouve sur un marché concurrentiel. La question qui se pose ensuite est de savoir si l'Etat peut maintenir ses exigences en matière d'autorisation préalable pour les services qui vont prestre dans ce secteur.

On relève une volonté de la France d'avoir la possibilité de demander une définition très précise des services relevant du champ d'application de la Directive, mais cela pose des problèmes juridiques.

La France termine la transposition. En janvier 2010, elle a envoyé un rapport à la Commission et a procédé à la déclaration de toutes les autorisations et agréments quelle souhaitait maintenir et voir reconnaître pour tout prestataire de services sur son territoire. L'année 2010 va être importante pour voir comment vont réagir les autres Etats membres et les institutions européennes.

La problématique de l'entrée ou pas dans le champ d'application de la directive Services risque de limiter l'innovation sociale. La puissance publique va ouvrir des appels d'offres en fait de besoins sociaux déterminés. Mais il n'y a pas vraiment de possibilité d'innovation sociale dans ce cadre. C'est pourquoi l'UNA s'est battu et a réussi à obtenir qu'il y ait des appels d'offres dédiés à l'innovation.

Depuis cinq ans, les services d'aide à domicile relèvent des mécanismes de marché concurrentiel. Or les publics les plus démunis sont ceux qui coûtent le plus cher pour les structures. Les entreprises à but lucratif n'ont donc pas d'incitation à travailler auprès de ces publics. Le risque en libéralisant ce secteur est d'arriver à une situation où ceux qui ont suffisamment d'argent peuvent choisir leur service d'aide à domicile, tandis que ceux qui n'en ont pas assez n'ont pas le choix. Il y aurait alors un système à deux vitesses où les plus riches sont ceux qui ont le plus de possibilités. Pour l'instant, les associations restent majoritaires dans l'action auprès des publics les plus démunis.