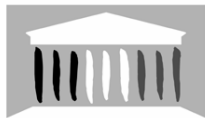


Document
mis en distribution
le 8 juin 2009



N° 1698

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2009.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) et la transposition
de la directive services,*

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Marc AYRAULT, François BROTTES, Christophe CARESCHE, Pierre FORGUES, Régis JUANICO, Jérôme LAMBERT, Pierre MOSCOVICI et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (1) et apparentés (2)

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Patricia Adam, Sylvie Andrieux, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Delphine Batho, Jean-Louis Bianco, Gisèle Biémouret, Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Monique Boulestin, Pierre Bourguignon, Danielle Bousquet, François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Martine Carrillon-Couvreur, Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Gilles Coquempot, Pierre Cohen, Catherine Coutelle, Pascale Crozon,

Frédéric Cuvillier, Claude Darciaux, Pascal Deguilhem, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Michel Delebarre, François Deluga, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Odette Duriez, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Laurent Fabius, Albert Facon, Martine Faure, Hervé Féron, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Pierre Forgues, Valérie Fourneyron, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Catherine Génisson, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Pascale Got, Marc Goua, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, David Habib, Danièle Hoffman-Rispal, François Hollande, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Jean-Louis Idiart, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Marietta Karamanli, Jean-Pierre Kucheida, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Marylise Lebranchu, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Annick Lepetit, Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Gilbert Mathon, Didier Mathus, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, Michel Pajon, George Pau-Langevin, Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Marie-Françoise Pérol-Dumont, Philippe Plisson, François Pupponi, Catherine Quéré, Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Marie-Line Reynaud, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Odile Saugues, Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Marisol Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhét, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Chantal Berthelot, Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Annick Girardin, Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Martine Pinville, Simon Renucci, Chantal Robin-Rodrigo, Marcel Rogemont et Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le processus de transposition de la directive services, qui est en cours actuellement et qui devra s'achever au plus tard le 28 décembre 2009, constitue une étape déterminante en vue de sécuriser un grand nombre de services sociaux par rapport aux règles de la concurrence et du marché intérieur.

En effet, le texte de compromis, négocié sous l'égide du rapporteur socialiste du Parlement européen, Mme Evelyne Gebhardt, permet à chaque État membre de se prévaloir d'un certain nombre de principes et de dispositions en vue d'améliorer l'état du droit actuel.

Soumis à un corpus de règles complexes dont une partie non négligeable est d'origine jurisprudentielle, les services sociaux d'intérêt général (SSIG) sont en proie à d'inquiétants problèmes d'insécurité juridique. Outre la nécessité d'améliorer le cadre juridique européen mise en lumière par le rapport d'information n° 1574 de la Commission des affaires européennes, il apparaît néanmoins tout aussi urgent de préciser les adaptations susceptibles d'intervenir au sein du droit national dans le cadre de la transposition. C'est l'objet de la présente proposition de résolution qui souhaite ainsi soumettre au débat un certain nombre de questions de sociétés fondamentales revêtant une importance considérable dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

Face à de pareils enjeux, le contrôle politique de la représentation nationale ne peut être éludé. Il apparaît non seulement nécessaire d'éclairer les choix de société qu'impliquent les décisions à venir mais également de saisir cette occasion pour ne pas, une fois de plus, faire l'impasse sur la pédagogie de l'Europe.

Les services sociaux constituent l'un des thèmes sur lequel il convient d'interroger la responsabilité du gouvernement, tant aux niveaux national qu'europpéen.

Tout d'abord, les attentes en direction de la Présidence française de l'Union Européenne, y compris des membres du gouvernement ou de la majorité, étaient grandes. Force est de constater, après six mois de présidence, qu'aucune décision n'a été prise, pire qu'aucune proposition

n'a même été faite au niveau ministériel, alors que la France était en capacité d'impulser l'ordre du jour. À un moment crucial de la transposition de la directive services, il a été fait l'impasse sur un débat déterminant pour l'avenir des services sociaux.

Tant pour son inaction lorsqu'il était à la tête de la Présidence de l'Union, qu'actuellement dans sa conduite essentiellement technocratique du processus de transposition qui laisse craindre certaines dérives, le gouvernement doit être mis face à ses responsabilités. La marge de manœuvre dont dispose l'État français dans le cadre de la transposition en droit national est considérable. Il en va de la responsabilité directe du gouvernement, non de celle des institutions européennes.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 16 et 86 du traité instituant la Communauté européenne, ci-après « le Traité »,
- ④ Vu la proposition de résolution n°1575 de la commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur les services sociaux d'intérêt général,
- ⑤ Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne » (COM (2006) 177 final),
- ⑥ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle » et elle-même intitulé « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen » (COM (2007) 725 final),
- ⑦ Vu la directive 2006/123/CE du parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, ci-après dénommée « directive services »,
- ⑧ Vu la décision de la Commission 2005/842/CE, du 28 novembre 2005, concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensation de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG), l'encadrement communautaire 2005/C297/04 du 28 novembre 2005 des aides d'État sous forme de compensation de service public et la directive 2005/81/CE du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, constituant le « paquet Monti-Kroes »,

- ⑨ Vu l'avis du Conseil économique et social du 17 avril 2008 intitulé « Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général »,
- ⑩ Vu le rapport du Parlement européen du 14 septembre 2006 sur le livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général, ainsi que sa résolution du 6 avril 2009 sur l'agenda social renouvelé, notamment ses alinéas 11 et 12 ;
- ⑪ Vu la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière de services d'intérêt général, et en particulier l'arrêt du 19 mai 1993 dans l'affaire C-320/91, Corbeau, l'arrêt du 27 avril 1994 dans l'affaire C-393/92, Almelo, l'arrêt du 18 novembre 1999 dans l'affaire C-107/98, Teckal, l'arrêt du 3 juillet 2003 dans les affaires jointes C-83/01 P, C-93/01 P et C-94/01 P, Chronopost, l'arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark, l'arrêt du 27 novembre 2003 dans les affaires jointes C-34/01 à C-38/01, Enirisorse, l'arrêt du 11 janvier 2005 dans l'affaire C-26/03, Stadt Halle et l'arrêt du 12 février 2008 dans l'affaire T-289/03, Bupa,
- ⑫ Considérant que le droit communautaire contient des dispositions protectrices des services sociaux, tant dans les traités que dans le droit dérivé, et qu'il revient à chaque État membre de s'en prévaloir afin de les activer à l'occasion du processus de transposition de la directive services ;
- ⑬ Considérant que les autorités publiques nationale, régionales et locales bénéficient d'un large pouvoir discrétionnaire en termes de définition des missions d'intérêt général, d'organisation et de financement des services sociaux ainsi que de la possibilité de recourir au mode de contractualisation de leur choix, dans le cas de mandatement ;
- ⑭ Considérant que la pluralité des modes d'organisation des services sociaux, qui correspond tant à la diversité des territoires qu'à la spécificité des secteurs, doit être assurée à travers la préservation d'un cadre de contractualisation souple, pleinement respectueux des principes de la décentralisation ;
- ⑮ Considérant que la définition du périmètre des missions d'intérêt général doit s'effectuer en vue de garantir une conception large des services sociaux, dont la finalité n'est pas d'être seulement réservée aux plus démunis mais ouvert à tous, de telle manière à garantir un égal accès aux services sociaux, une réelle mixité sociale et le développement d'une véritable cohésion sociale et territoriale ;

- ⑩ Considérant que le tiers secteur ne se réduit pas au champ d'action des associations caritatives et qu'il convient de pérenniser le rôle et l'efficacité de l'économie sociale et solidaire ;
- ⑪ Considérant qu'en vertu de son article premier, la directive n'a pas pour objet ni de porter atteinte à la diversité des modèles sociaux, ni de libéraliser les services d'intérêt économique général, réservés à des organismes publics ou privés, ni de privatiser des organismes publics prestataires de services.
- ⑫ Considérant qu'il appartient à la représentation nationale de respecter la lettre et l'esprit du texte de compromis sur la directive services conclu entre le Parlement européen et le Conseil, dans le cadre de sa transposition en droit national,
- ⑬ 1- Juge indispensable, au regard de la préservation de notre modèle social, que l'actuelle transposition en droit national soit l'occasion de se doter d'un texte législatif cadre explicitant le statut des services sociaux d'intérêt général (SSIG) en leur garantissant une exclusion large et claire du champ d'application de la directive ;
- ⑭ 2- Estime pour cela nécessaire, outre la mise en œuvre de l'exclusion prévue à l'article 2.2 j de la directive à travers une approche par « blocs législatifs », de satisfaire à une double exigence : premièrement, qualifier en droit interne de services d'intérêt économique général (SIEG) les services sociaux remplissant des missions d'intérêt général ; deuxièmement, définir de manière large la notion de mandatement au sens de la directive services à travers une approche par faisceau d'indices autour de quatre critères essentiels que sont le prix, l'identification des besoins de la population, la qualité du produit ou service presté et la publicité entourant l'acte de mandatement (« test des 4P »). Considère par ailleurs que le mandatement collectif doit pouvoir être autorisé, conformément à la jurisprudence récente ;
- ⑮ 3- Juge indispensable que le processus d'évaluation des différents régimes d'autorisation et agréments n'affecte pas la capacité des SIEG à accomplir leurs missions d'intérêt général, conformément à l'article 15, paragraphe 4 et au considérant 72 de la directive services, ainsi qu'à l'article 86, paragraphe 2 du Traité. Souhaite, en outre, que ce processus d'évaluation mené par les différentes administrations au niveau interministériel fasse rapidement l'objet d'une véritable transparence à l'égard de la représentation nationale afin que celle-ci puisse se prononcer sur des questions relevant éminemment de sa compétence ;

- ②② 4- Demande que le gouvernement, en matière de financement des services sociaux, prenne toutes les mesures nécessaires afin de permettre au plus vite d'inverser la charge de la preuve dans le cas de surcompensation ;
- ②③ 5- Considère que l'utilité et les missions des structures du tiers secteur qui s'organisent de manière non lucrative autour de l'engagement bénévole et des pratiques amateurs, doivent être reconnues et préservées. Souhaite, dans ce cadre, que le gouvernement initie les démarches nécessaires en vue de l'adoption d'un statut de l'association européenne ;
- ②④ 6- Considère que le mode de relation contractuelle et la capacité d'initiative des services sociaux doivent être préservés, notamment à travers une définition législative de la subvention, des conventions pluriannuelles sur objectifs (CPO), des agréments et autres reconnaissances officielles existantes (utilité publique, etc.) ;
- ②⑤ 7- Demande que le gouvernement prenne les initiatives nécessaires en vue de mettre en œuvre une directive cadre sur les services d'intérêt économique général (SIEG), et les services sociaux d'intérêt général (SSIG) ;
- ②⑥ 8- Affirme que la sécurisation des services sociaux par rapport au champ d'application de la directive services est inséparable de la préservation plus large des services publics pour lesquels les principes notamment de continuité, de durabilité, de qualité, d'accès universel, de sécurité, de caractère abordable, de prévisibilité, d'égalité de traitement, particulièrement à l'égard des plus démunis, doivent être garantis ainsi que les droits des usagers respectés. Ces principes peuvent se voir conférer une valeur constitutionnelle dans le respect des valeurs fondamentales de l'ordre juridique interne de chaque État membre ;
- ②⑦ 9- Souligne que la directive cadre sur les SIEG devrait déployer ses effets dans le respect tant de l'esprit que de la lettre de l'article 86, paragraphe 2 du Traité selon lequel les entreprises chargées de la gestion d'un SIEG ne sont soumises aux règles du Traité, et notamment de la concurrence, que si et seulement si, cela ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.