

Alerte, l'UE attaque de nouveau la Sécu et les services sociaux !

Raoul Jennar

raoul.jennar@europarl.eu.int

2 Mai 2006.

1. La Commission européenne vient d'adopter, le 26 avril 2006, une « Communication » proposée par le Commissaire à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances, M. Vladimir Spidla, intitulée « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne. Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne. »

Le document daté du 26 avril est référencé COM(2006)177 final. Il a fait l'objet d'un communiqué de presse en date du 27 avril sous la référence IP06529. Une note intitulée « Mémo06170 » du 26 avril 2006 répond par avance à certaines questions.

On peut trouver ces documents à l'adresse Internet suivante :

<http://europa.eu.intrapressReleasesAction.do?reference=MEMO06170&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

2. La Commission postule que « la modernisation des services se trouve au cœur des enjeux européens d'actualité » et que « leur transformation et leur potentiel d'emploi en font une partie intégrante de la stratégie de Lisbonne. » Elle rappelle que le Conseil européen de mars 2006 a réaffirmé sa volonté de « rendre le marché intérieur des services pleinement opérationnel. » Sa communication « se situe dans le contexte de la responsabilité partagée de la Communauté et des États membres à l'égard des services d'intérêt économique général. »

3. La Commission s'appuie sur une définition du principe de subsidiarité selon laquelle les États membres arrêtent les principes d'organisation, les obligations et les missions des services d'intérêt économiques d'intérêt général, mais ils doivent se soumettre aux exigences du droit communautaire pour déterminer les modalités d'application des objectifs et des principes qu'ils ont fixés.

4. La Commission, tout en reconnaissant qu'elle n'existe pas dans le droit communautaire, crée une nouvelle catégorie : les services sociaux d'intérêt général (SSIG). La Commission intègre dans cette catégorie :

- les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale couvrant les risques fondamentaux de la vie tels que ceux liés à la santé, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage, la retraite, le handicap ;
- les services liés à l'aide aux personnes dans les défis de la vie (endettement, chômage, toxicomanie, rupture familiale) ;
- les services assurant l'insertion complète des personnes (réhabilitation, formation linguistique, formation et réinsertion professionnelles) ;
- [[- les services visant à assumer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme (santé, handicap) ;
- le logement social.

5. La Commission identifie pour ces SSIG les caractéristiques suivantes :

- un fonctionnement sur la base du principe de solidarité (non sélection des risques et absence d'équivalence à titre individuel entre cotisations et prestations) ;
- un caractère polyvalent et personnalisé ;
- l'absence de but lucratif ;
- la participation de volontaires et de bénévoles ;
- un ancrage marqué dans une tradition culturelle locale ;
- une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires qui ne peut être assimilée à une relation de type fournisseur-consommateur.

6. Ayant ainsi encadré les SSIG, la Commission européenne observe ce qu'elle appelle « une exigence générale de modernisation et de qualité » et affirme que cette exigence se traduit par la création d'un environnement concurrentiel propice à une économie sociale. La Commission tire son constat de quatre évolutions dont elle proclame l'émergence :

- l'introduction du « benchmarking » (voir ci-après) pour ce qui concerne les contrôles de qualité et l'implication des usagers ;
- la décentralisation vers le niveau régional ou local ;
- l'externalisation des tâches du secteur public vers le secteur privé, les autorités publiques nationales se transformant en gardiens d'une concurrence régulée ;
- le développement de partenariats publics-privés.

7. Après avoir rappelé les interventions financières de l'Union européenne dans diverses initiatives sociales, la Commission souligne la nécessité grandissante du respect du droit communautaire suite aux décisions de libéralisation prises chez eux par les États qui ont pour conséquence qu'une « part croissante des services sociaux relèvent dorénavant des règles communautaires régissant le marché intérieur et la concurrence. » Ce qui va, selon la Commission, dans le sens de la modernisation des services sociaux.

8. La Commission européenne rappelle la jurisprudence de la Cour de justice européenne qui précise que la liberté laissée aux États membres de définir des missions d'intérêt général doit s'exercer « sans abuser de la notion d'intérêt général ». Elle rappelle le primat du droit de la concurrence imposé aux activités économiques et que pour la Cour, une activité économique se définit comme « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise, indépendamment du statut de cette dernière et de son mode de fonctionnement. » Et la Commission conclut : « la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social peuvent être considérés comme des activités économiques. » Ce qui, concède la Commission, est ressenti par les autorités publiques et les opérateurs dans le domaine des services sociaux d'intérêt général comme « une source d'incertitude. » Elle entend donc clarifier quatre points :

8.1 le droit communautaire peut entrer en jeu lorsqu'il y a délégation des pouvoirs publics à un partenaire extérieur ou coopération avec le secteur privé ; dans ce cas, il y a obligation de respecter les règles de transparence (= communiquer les informations relatives à la réglementation nationale ou locale à la Commission), d'égalité de traitement entre tous les fournisseurs de services de l'Union et de proportionnalité (ne pas abuser de la notion d'intérêt général). En ce qui concerne les partenariats public-privé, il faut clarifier la pratique des concessions et s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour pour l'application des procédures de passation des marchés publics.

8.2 concernant la compensation financière accordée par les pouvoirs publics pour couvrir les charges liées à une mission d'intérêt général, la Commission se réfère à la décision qu'elle a prise suite à un arrêt de la Cour et estime que cette décision fournit la sécurité juridique nécessaire.

8.3 à propos des règles et principes relatifs à la libre prestation de services, la Commission se fonde sur la jurisprudence de la Cour et rappelle que « les services exclus du champ d'application de la directive relative aux services dans le Marché intérieur continueront de relever de l'application de ces règles et principes. » La Commission souligne que « ce sera particulièrement le cas dans le domaine des services sociaux pour lesquels le recours à des infrastructures est nécessaire (logement social, résidences pour personnes âgées) » et que la libre prestation des services exige que les mesures nationales soient « fondées sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales. »

8.4 en ce qui concerne les règles d'accès au marché, les pouvoirs publics doivent « préciser, dans les missions d'intérêt général qu'ils confient à un organisme social, la correspondance entre les charges ou obligations attachées à cette mission et les limitations à l'accès au marché qu'ils estiment nécessaires. »

9. La Commission annonce que cette « Communication » constitue le point de départ d'une consultation qui donnera lieu à plusieurs rapports à la suite desquels elle examinera « la nécessité et la possibilité juridique d'une proposition législative. »

LA REVANCHE

Il n'y a plus que les naïfs pour oublier que chaque fois qu'elle fait référence à la stratégie de Lisbonne et parle « d'exigence de modernisation et de qualité », la Commission européenne entend en fait soumettre une activité humaine aux diktats de la marchandisation et de la concurrence. Cette « Communication », qui fait expressément référence aux modifications apportées à la proposition de directive du 13 janvier 2004 sur les services dans le marché intérieur (Bolkestein) et à la reculade imposée à la Commission par la résistance populaire, est une manière de revanche d'un pouvoir au service du patronat qui n'entend pas renoncer à la transformation de l'Europe en espace exclusivement marchand.

- Il faut absolument dénoncer cette nouvelle initiative néolibérale de la Commission européenne. Pour 6 raisons :

1) le concept de « modernisation » est un des éléments du discours néolibéral par lequel celui-ci entend conférer de la pertinence à toute remise en cause des conquêtes sociales. Au nom de la modernisation ;

2) la Commission européenne, une fois de plus, s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de Justice pour renforcer une évolution voulue par des magistrats et non par des élus. On notera un dévoiement du principe fédéraliste de subsidiarité qui confère à l'instance fédérale la primauté des règles d'application d'un principe. C'est l'inversion

même de l'idée de subsidiarité qui veut que les principes soient communs à toutes les composantes et les modalités d'application spécifiques à chacune d'elles. En l'absence d'un consensus européen sur le principe de services sociaux échappant aux règles du marché, on laisse aux États le droit de définir ces services, mais on attribue à l'échelon européen le pouvoir d'imposer les règles du marché. L'objectif néolibéral est ainsi satisfait ;

3) une nouvelle fois, c'est la jurisprudence de la Cour qui dicte les orientations de l'Europe alors qu'en démocratie représentative seul le législateur, émanation de la souveraineté populaire, est la source du droit. Une nouvelle fois, force est de constater que le magistrat européen a plus de poids que le législateur européen. Il faut arrêter cette dérive anglo-saxonne vers le gouvernement des juges ;

4) alors qu'elle persiste à refuser de satisfaire aux demandes répétées du Conseil européen, du Conseil des ministres et du Parlement européen de consacrer dans une directive européenne le concept de service d'intérêt général (SIG) - la Commissaire à la concurrence, Mme Kroes a déclaré que « ce n'est pas à l'ordre du jour » - la Commission entame un processus qui doit conduire à la présentation d'une directive destinée à soumettre la sécurité sociale (« les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale ») et les services sociaux à la logique néolibérale ;

5) il ne faut pas se laisser abuser par l'utilisation abondante de références à la « cohésion sociale » et aux « valeurs de la Communauté européenne. » Ce vocabulaire, comme la fréquentation régulière des documents de la Commission en fournit la leçon, n'est destiné qu'à camoufler les intentions réelles et à prévenir les résistances ;

6) la nécessité proclamée d'« encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales » traduit la volonté de la Commission européenne de limiter la capacité d'action des pouvoirs nationaux, régionaux et locaux et les soumettre à l'appréciation de la Commission européenne. Cette volonté, déjà très présente dans la proposition Bolkestein, est en fait dans la logique de l'AGCS. On ne s'étonnera donc pas d'une référence au « benchmarking » dont la Commission prétend qu'il répond à une attente des États. Cette technique consiste à faire adopter par les États les mêmes objectifs de dérégulation dans les mêmes activités de services. C'est la Commission européenne qui a proposé cette technique pour la mise en œuvre de l'AGCS.

POUR CONCLURE : A TUER DANS L'ŒUF

Cette « Communication » de la Commission Barroso est le prélude à un processus qui peut conduire à une proposition de directive européenne. Ce qui se prépare, ce n'est rien d'autre que la réintroduction de la sécurité sociale et des services sociaux dans l'ordre communautaire néolibéral alors qu'ils avaient été formellement écartés de la proposition Bolkestein sous la pression populaire.

Ceci appelle deux conclusions :

a) la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur, bien qu'on ait exclu formellement les services sociaux de son champ d'application, ne protège pas ceux-ci du droit communautaire néolibéral ; ce qui confirme l'opinion selon laquelle cette proposition doit absolument être rejetée ;

b) il faut tuer dans l'œuf cette nouvelle attaque néolibérale sur la sécurité sociale et sur les services sociaux annoncée par la Communication du 26 avril.

Raoul Marc Jennar
chercheur (URFIGFondation Copernic)
consultant de la GUENGL au Parlement européen
raoul.jennar@europarl.eu.int