

Les services sociaux face au droit communautaire : débat français et perspectives européennes

Communication proposée par

Didier Benoît, docteur en droit privé, responsable de la formation CAFDES à l'IRTS de Lorraine

Christophe Zander, doctorant en sociologie, responsable de dispositifs de formation à l'IRTESS de Bourgogne

La construction d'un espace européen politique et économique partiellement intégré aura constitué l'un des grands défis des 60 dernières années. Que l'on soit partisan ou non de la construction européenne, force est de constater que ce projet se sera concrétisé bien au delà de ce que pouvait laisser présager l'Europe de 1949 qui vit naître le Conseil de l'Europe, première institution pan européenne de l'après guerre. Ce Conseil ouvrait en effet la voie à des projets plus ambitieux que le dialogue intergouvernemental qu'il continue à organiser. C'est ainsi au travers de l'Union Européenne que se sera réalisée l'intégration la plus forte, rendant nécessaire par la mise en commun des intérêts économiques et commerciaux et la consolidation progressive d'un marché commun la création d'une monnaie unique et l'apparition de "normes européennes" ayant un effet direct ou dérivé sur les droits internes des états membres.

Centrée sur la constitution, la régulation et l'harmonisation du marché européen, la norme européenne a été amenée à viser le marché spécifique des services, devenu avec la tertiarisation des économies intervenues dès la fin des trente glorieuses, l'un des secteurs d'emploi principaux des économies européennes, mais également l'un de ceux représentant la part d'échange les plus faibles de l'union. L'économie française n'échappe pas à ce constat. (cf rapport de synthèse sur la transposition de la directive 2006/123/CE présenté par la France le 20 janvier 2010)

Engagée dès 2004 - même si l'arrêt Altmark du 24/07/2003 de la CJCE posait déjà les termes du débat qui devait agiter l'Europe des services dans les années suivantes- l'élaboration d'un cadre juridique européen a été la source de débats nombreux et passionnés. Une étape importante aura été franchie avec la transcription de la directive service et l'adoption du paquet Monti Kroes en 2010 et 2011. L'année 2012 devrait marquer la fin d'un cycle avec notamment l'adoption du paquet Alunmia-Barnier concernant les aides d'Etat et la nouvelle directive "marchés publics".

Il est donc légitime et nécessaire de prendre le temps de la synthèse et du regard rétrospectif sur cette séquence normative européenne et d'en interroger les conséquences pour le secteur social et médico-social au-delà des représentations ou des "légendes législatives". La notion de SSIG notamment aura été source de malentendus et de débats souvent mal posés dans notre secteur au cours des trois dernières années, notamment sur le périmètre réel de la "libéralisation" des services sociaux.

Cette communication se propose de croiser les regards du droit - à partir d'une étude des textes et de la jurisprudence européenne et des étapes de la transcription en droit national français- et des sciences sociales - à partir des termes du débat et des rationalités à l'œuvre dans l'élaboration des décisions- afin d'apporter un éclairage sur la question des services sociaux et du droit communautaire. Elle comprendra deux axes traités en parallèle :

1) Un retour sur les différents textes et la présentation du régime applicable aux services sociaux au regard du droit européen en terme de définition, de financement, de mise éventuelle en concurrence et de relation avec les financeurs. Les zones d'ombres ou de flou que la loi ou la jurisprudence devront préciser, seront également évoquées (notion de mandatement et d'assemblée délibérante, close de revoyure ...)

2) Un retour sur le débat français autour de la directive service et la mise en lien des perspectives européennes avec les tendances actuelles du travail social en France. La communication s'appuiera en cela sur l'hypothèse d'une bipolarisation¹ progressive de l'action sociale entre les services relevant d'une logique de mise en œuvre de prestations publiques et ceux relevant d'un marché régulé et d'un appui à la solvabilisation de la demande, hypothèse que le processus de transcription de la directive service pourrait contribuer à vérifier.

Les services d'intérêt général

Les **services d'intérêt général**² sont les services soumis à des obligations spécifiques de service public (OSP) afin de garantir la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Ils se subdivisent en deux catégories : **les services d'intérêt économique général et les services d'intérêt général non économique**. Pour que le service soit considéré comme un *service d'intérêt économique général*, il faut qu'il existe un marché, une rémunération du service et

¹ Il y a des services qui sont entièrement financés par des ressources publiques et qui délivrent uniquement des prestations publiques et d'autres, plus ou moins marchandisées. Par exemple, l'aide sociale à l'enfance n'est pas marchandisée, mais les services à la personne le sont.

² L'expression « services d'intérêt économique général » (SIEG) a été formellement consacrée en 1957 dans l'article 90 (actuellement article 86) paragraphe 2 du Traité de Rome. Sa création s'inscrit alors dans l'effort communautaire de création d'un vocabulaire communautaire commun spécifique prenant en compte les différences terminologiques, les langues et les traditions diverses des Etats membres dans le domaine des services d'intérêt général, de nature à faciliter la compréhension, la comparaison et, à un certain degré, l'europanisation des SIG développés au niveau national, régional, communautaire. Avec le Traité d'Amsterdam de 1997, les SIEG sont placés parmi les valeurs communes de l'Union européenne (article 16). La Charte des droits fondamentaux de l'UE, proclamée en 2000, fait entrer les SIEG parmi les « droits fondamentaux » dont l'accès est « reconnu et respecté » ([article 36](#)). Encore à présent, les SIEG sont les seuls développés dans le droit communautaire. Les SIEG sont les seuls SIG soumis aux règles communautaires de la concurrence et du marché intérieur, mais sans être définis dans le droit communautaire primaire ou dérivé. La définition « officielle » des SIEG a été élaborée dans la pratique communautaire, les documents de la Commission européenne et la jurisprudence de la Cour de justice. La Commission européenne note que « dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.»

une contrepartie économique. Ces services doivent relever d'une mission d'intérêt économique général précisément définie par l'autorité publique et confiée par elle à une ou plusieurs entreprises par un acte unilatéral ou par voie contractuelle et assurer une activité économique consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné. Il s'agit, par exemple, des télécommunication, du gaz et de l'électricité, des postes, des transports, de l'audiovisuel, de l'eau, du traitement de l'eau, des déchets, du recyclage du papier, des cantines scolaires, des pompes funèbres, seuls les cimetières restant publics. Ces services sont régis par le droit communautaire et font l'objet de directives sectorielles. Leur sont applicables les règles de concurrence et du marché intérieur.³ *Les services d'intérêt général non économique* concernent les activités nationales de puissance publique, dites régaliennes⁴ : police, justice, défense, état civil, surveillance maritime ... Relevant de fonctions de puissance publiques et de fonctions exclusivement sociétales les règles de concurrence et du marché intérieur ne sont pas applicables. Si une entité exerce à la fois des activités économiques et des activités d'autorité publique, les dispositions du traité en matière de concurrence restent applicables aux activités économiques, dans la mesure où elles sont détachables de celles qu'elle exerce en tant qu'autorité publique. Les **services sociaux d'intérêt général** se subdivisent en **services sociaux d'intérêt économique général** et **services sociaux d'intérêt non économique général**. Ils poursuivent des objectifs d'intérêt général de protection sociale (droits fondamentaux, couverture des risques sociaux, besoins sociaux de base). Les **services sociaux d'intérêt économique général** concernent la protection sociale complémentaire, le logement social. Ils ne sont pas régis par le droit communautaire. Ils sont de la compétence exclusive des Etats membres sous réserve d'erreur manifeste. Ils sont soumis aux décisions de la Cour de Justice de la Communauté Européenne. Comme pour les services d'intérêt économique général, il doit exister un marché, une rémunération du service, une contrepartie économique. Les **services sociaux d'intérêt général non économique** correspondent à des fonctions exclusivement sociales, régis par le droit communautaire : protection sociale obligatoire, systèmes publics de santé.⁵ Les critères d'identification sont : l'absence de rémunération supposant la gratuité, l'absence de contrepartie économique, l'absence de marché, le principe de solidarité, la déconnexion cotisations/prestations. Comme pour les services d'intérêt général non économique, ils relèvent de fonctions de puissance publique et de fonctions exclusivement sociales. Les règles de concurrence et du marché intérieur ne sont pas applicables. La difficulté d'interprétation entre les services sociaux d'intérêt économique général et les services sociaux d'intérêt général non économique est qu'il n'y a pas de frontière non étanche entre les deux catégories de services. C'est pourquoi, un certain nombre de services pourront relever, selon

³ Pour la Cour, les règles de la concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux entreprises. La notion d'entreprise comprend « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette activité et de son mode de financement ».

⁴ Affaire C-164/92, dite Eurocontrol, 19 janvier 1994. Les prérogatives de puissance publique ne sont pas des marchandises. Par un arrêt rendu le 26 mars 2009, dans l'affaire C-113/07, la Cour de justice des Communautés européennes confirme la jurisprudence Eurocontrol. Les prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et leurs titulaires ne sont pas des entreprises au sens de l'article 82 CE.

⁵ Les soins de santé ont été exclus de la directive service. L'exclusion des soins de santé couvre « les services de soins de santé et pharmaceutiques fournis par des professionnels de la santé aux patients pour évaluer, maintenir ou rétablir leur état de santé lorsque ces activités sont réservées à une profession de santé réglementée dans l'Etat membre dans lequel les services sont fournis ». Voir article 2, paragraphe 2, point f de la directive 2006 /123/CE du Parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Cela signifie que les services qui ne sont pas fournis à un patient mais à un professionnel de la santé ou à un hôpital, tel que les services de comptabilité, de nettoyage, les services de secrétariat et d'administration, la fourniture et la maintenance des équipements médicaux ainsi que les services des centres de recherche médicale ne sont pas couverts par cette exclusion. Enfin, il convient de préciser que l'exclusion des services de soin de santé concerne les services relatifs à la santé humaine et ne doit pas être comprise comme incluant les services vétérinaires.

l'interprétation qu'on leur donne, soit des services sociaux d'intérêt économique général, soit de services sociaux d'intérêt général non économique. C'est une « **zone grise** » qui regroupe les services suivants : insertion, hébergement, éducation, formation, lutte contre l'exclusion, services aux personnes, placement de chômeurs ... Il n'est pas surprenant de constater que la CJUE ait largement investi ce champ interprétatif qu'il s'agit d'ensemencer de jurisprudence. Il s'agit surtout pour les Etats de faire valoir leurs spécificités dans ce domaine car la CJUE ne peut qu'appliquer le traité dont elle est la gardienne.

Le régime applicable aux services sociaux au regard du droit européen

La directive Bolkestein a fait couler beaucoup d'encre en son temps. Imposant un principe de concurrence libre et non faussée à l'entièreté des services, son éventuelle transposition au secteur social et médico-social ne pouvait que provoquer un débat tourmenté, à forte connotation idéologique. Faisant preuve de prudence suite au rejet du référendum en 2005⁶, le gouvernement français a abandonné le principe de l'adoption d'une loi-cadre pour transposer la directive services, voulant ainsi éviter les ennuis politiques qu'avaient suscités l'adoption de la directive, notamment le principe du « pays d'origine » et la liberté de circulation desdits services. Pour autant, la transposition de la directive se fait par étape, le gouvernement se risquant à petits pas à sa mise en œuvre. Un des points forts de celle-ci est effectif. Il s'agit de la constitution du « guichet unique » qui a pour objet de simplifier les procédures administratives et de lever ainsi les obstacles à la libre circulation des services dans l'Union européenne. Mais le débat reste entier quant à son application aux services sociaux d'intérêt général, c'est-à-dire, les services « relevant de la protection sociale, de la cohésion sociale, de la solidarité nationale et de la mise en œuvre des droits fondamentaux à la dignité et à l'intégrité humaine », par exemple le logement social, l'aide à l'enfance et aux familles ainsi que tout autre service destiné aux personnes dans une situation de besoin.⁷ L'enjeu est bien de définir le périmètre des services sociaux que la directive a expressément exclu de son champ d'application dans son article 2-2 et de préciser le droit applicable aux services sociaux non

⁶ Le [référendum](#) français sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe est une consultation populaire qui a eu lieu le [29 mai 2005](#). À la question « Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe ? », 54,68 % des électeurs s'étant exprimés (hors bulletins blancs et nuls) ont répondu « non ».

⁷ Qu'est ce qu'une personne en situation de besoin ? Voir Affaire C-70/95, *Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA and Anni Azzurri Rezzato Srl v Regione Lombardia*, Rec. 1997, p. I-3395. Dans cette affaire, la Cour parle d'un principe de solidarité « qui se traduit par le fait qu'il est destiné prioritairement à l'assistance de ceux qui se trouvent dans un état de nécessité, en raison de l'insuffisance des revenus familiaux, de l'absence totale ou partielle d'autonomie ou du risque de marginalisation et, ensuite seulement, dans les limites découlant de la capacité des structures et ressources disponibles, à l'assistance d'autres personnes, qui, toutefois, sont tenues à en supporter, à proportion de leur situation économique, les coûts, selon des tarifs déterminés eu égard aux revenus familiaux. » La question est de savoir si ce principe est un principe général de droit communautaire et donc une solidarité européenne ou bien si la solidarité est surtout une solidarité nationale. Voir aussi Affaire 77/77, *Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij BV en anderen v Commission* Rec. 1978, p.1513. Dans cette affaire, la Cour parle du 'principe de la solidarité communautaire, inscrit parmi les fondements de la Communauté'. Mais ce n'est pas la solidarité entre personnes qui est visée ici, c'est la solidarité entre États membres ce qui demande que les États membres dans le cadre de leur politique économique tiennent compte des économies d'autres États membres. C'est plutôt un partenariat entre États et non pas tellement solidarité entre personnes comme assistance sociale. La solidarité comme assistance sociale est une notion qui dérive des systèmes nationaux et qui n'a obtenu une signification dans l'Union que depuis 2000 et le modèle social européen. La solidarité dans le sens de personnes qui payent des contributions fiscales afin d'assister aux personnes en besoin – donc un système de redistribution entre personnes privées- a longtemps été exclue du champ d'application de droit communautaire. Cette solidarité semble surtout nationale. Concernant les notions de citoyenneté européenne et de solidarité, lire l'article du Dr Annette Schrauwen, Quelques observations sur la citoyenneté européenne et la solidarité, centre d'excellence Jean Monnet, Rennes.

économiques. En effet, l'Europe ne peut protéger les services sociaux des seules forces du marché que si les autorités publiques compétentes font usage des instruments mis à leur disposition par le Traité de Lisbonne, lesquels sont encore très faibles et le droit dérivé. A défaut d'une mobilisation de ces outils, les services sociaux et leurs prestataires restent soumis aux règles communes de concurrence et du marché intérieur. Il est donc de la responsabilité de chaque Etat membre de positionner explicitement les services sociaux en tant que services d'intérêt général, d'explicitier la nécessité des besoins à satisfaire et leur mission particulière d'intérêt général. Pour reprendre l'expression de Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, encore faut-il définir ce que l'on entend par services sociaux d'intérêt général, notion « totalement vide ». L'important est bien de déterminer la valeur économique des services sociaux du secteur social et médico-social afin de démontrer qu'ils ne constituent pas une activité économique et qu'ils ne peuvent à ce titre être considérés comme relevant des services sociaux d'intérêt général.

Quel cadre juridique européen pour les SSIG ?

La définition d'un cadre juridique pour les SSIG pose la question centrale du rapport entre le marché et la concurrence d'une part, la cohésion sociale, territoriale, économique et la protection des plus vulnérables, d'autre part. C'est un débat d'actualité avec la transposition de la directive service qui devait être effective fin 2009 et l'évaluation du paquet Monti-Kroes⁸ sur les aides d'Etat. Comme pour l'ensemble de la sphère sociale, le principe de subsidiarité⁹ s'applique aux SSIG et laisse les Etats libres de définir le contenu des missions d'intérêt général¹⁰ confiées aux prestataires et les principes d'organisation qui en découlent. Dans cet espace de liberté, les Etats doivent tenir compte de la législation communautaire conformément à la jurisprudence de la CJUE pour qui la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social sont considérés comme des activités économiques, au sens des articles 43 et 49 du traité CE. De son côté, la commission européenne accepte la définition extension de la nature économique des services sociaux donnée par la Cour. En conséquence, à défaut d'un cadre spécifique, **les règles communautaire du droit de la concurrence et du marché intérieur (aides d'Etat, libre prestation des services, droit d'établissement, directive « marchés publics »), applicables aux SIEG (services d'intérêt économique général) de réseau (énergie, télécommunications, transports...), s'appliquent de plus en plus aux**

⁸ Le paquet Monti-Kroes : à la suite de l'[arrêt Altmark](#) de la Cour de justice des communautés européennes rendu en 2003, la Commission européenne a adopté, en 2005, trois textes formant le paquet Monti Kroes du nom des anciens commissaires à la Concurrence [Mario Monti](#) et [Neelie Kroes](#). Cette série de textes analyse les financements versés par les pouvoirs publics en [compensation](#) des charges de [service d'intérêt économique général](#) et établit de nouvelles règles en la matière. Il s'agit de 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'Etat](#) sous forme de [compensation](#) de services publics octroyées à certaines [entreprises](#) chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général ; de la directive sur l'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005 des aides d'Etat sous forme de compensation de service public ; de la directive « transparence » 2005/81/CE du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines [entreprises](#). La directive 80/723/CEE, ainsi que ses multiples modifications, ont été codifiées par la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006.

⁹ La signification et la finalité générales du principe de subsidiarité résident dans l'octroi d'un certain degré d'indépendance à une autorité subordonnée vis-à-vis d'une autorité de niveau supérieure. Appliqué au cadre de l'Union européenne, le principe de subsidiarité sert de critère régulateur de l'exercice des compétences de l'Union.

¹⁰ Au regard du droit français, conformément à l'article 311-1 du CASF, l'action sociale et médico-sociale s'inscrit dans les missions d'intérêt général et d'utilité sociale.

services sociaux. De plus, la structuration du droit communautaire entre service économique ou non économique ne laisse aucune place à ce tiers secteur de l'utilité sociale entre marché et service public. D'où, l'existence d'une zone grise où les services spécifiés relèvent d'une approche au cas par cas lors de contentieux porté de la CJUE Il y a là une situation d'insécurité juridique pour les opérateurs, ce qui est le cas en particulier en France. C'est pourquoi les opérateurs dans le secteur des SSIG, s'appuyant sur le caractère spécifique des services sociaux ceux-ci ne pouvant être soluble dans le droit communautaire, sous réserve d'une évolution de ce droit sur ce sujet, réclament un espace juridique sécurisé pour leur développement et leur exercice.

Le Traité actuel de l'UE est protecteur des services sociaux et des missions d'intérêt général qui leurs sont imparties dans la mesure où il fait explicitement primer le bon accomplissement de ces missions sur l'application de ses règles de concurrence et du marché intérieur (articles 86-2 et 16¹¹ du Traité et dans l'article 36¹² de la Charte des droits fondamentaux). Le Traité de Lisbonne va plus loin avec l'introduction d'une nouvelle base juridique pour les SIEG en co-décision entre le Conseil et le Parlement européen (art 14) et le protocole additionnel sur les SIG (services d'intérêt général). Pour autant, sur la base du Traité, la Commission interprète ce principe de primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général comme une dérogation dont il convient de circonscrire le champ. Exemple symbolique : la décision de la Commission en 2005 relative aux logements sociaux néerlandais. Opposée à une conception universelle du logement social (mixité et intégration sociales, diversité et maîtrise urbaines), elle a estimé que l'Etat néerlandais avait commis une erreur manifeste en interprétant trop largement la notion d'intérêt général, le service d'intérêt général devant se limiter à la location des logements sociaux aux « ménages socialement défavorisés ». En l'état actuel du droit communautaire, seule la qualification de SIEG (art. 86-2) permet de faire primer le bon accomplissement des missions d'intérêt général sur les règles communes de concurrence et du marché intérieur. Cette qualification renvoie à l'initiative du législateur national et au contrôle de l'erreur manifeste par la Commission, dont on a souligné l'approche restrictive ci-dessus. La principale source de difficulté vient du formalisme par lequel cette qualification de SIEG doit s'opérer et de la nature de la relation entre l'autorité publique et le prestataire. Cette relation doit en effet relever d'un acte de puissance publique (acte officiel de mandatement). Or, dans la plupart des Etats membres, dont la France, la relation contractuelle qui lie une administration et un prestataire de service social est très différente. Seul, le respect de ce formalisme permet cependant à un Etat membre d'évoquer l'article 86-2 afin de justifier la non application des règles du Traité en matière de concurrence (interdiction des aides d'Etat, obligation de notification préalable) et de marché intérieur (libertés d'établissement et de prestation), sauf si **une directive sectorielle sur les**

¹¹ L'article 16, qui a été inséré dans le traité CE par le traité d'Amsterdam, reconnaît la place occupée par les services d'intérêt économique général au sein des valeurs communes de l'Union européenne ainsi que leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Ces services doivent fonctionner sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

¹² L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, consacré à « l'accès aux services d'intérêt économique général », précise que « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union. ».

SSIG venait réguler la mise en oeuvre des services sociaux, mais le rapport de forces au niveau européen ne penche pas dans cette direction.

Les spécificités des SSIG reconnues par la loi : la paquet Almunia-Barnier

Impulsée par l'ancien Commissaire européen à la concurrence, Mario Monti, dans son rapport au président Barroso sur l'avenir du marché intérieur, l'adoption de dispositions propres aux services sociaux de nature législative résulte de l'engagement particulier des Commissaires Barnier et Almunia. Ces dispositions concourent ainsi à l'autonomisation de la notion de SSIG et à l'existence de ces services. Trois avancées importantes sont à souligner :

- en matière d'aides d'Etat, exemption de notification des aides d'Etat de l'ensemble des services sociaux « répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables ». Sont exemptés de notification à la Commission européenne tous les services sociaux, et non plus seulement le logement social et les hôpitaux. Indépendamment du montant de la compensation reçue et du chiffre d'affaires de la structure qui met en oeuvre les services. Deux conditions toutefois sont exigées : un acte officiel de mandat est nécessaire et l'aide doit être limitée à la couverture des coûts de fourniture des services.
- en matière de marchés publics, exemption des procédures d'appel d'offre si le coût des services sociaux est inférieur à 500 000 euros par an (règles des minimis qui permet aux associations de continuer à percevoir des subventions publiques sans être concernées par la législation communautaire applicable aux aides d'Etat, applicable au printemps 2012) alors que les acteurs réclament un seuil de 800 000 euros. Dans ce cas, les règles de publicité doivent être suffisantes et sont explicitées. Cette disposition a pour effet de renforcer l'encadrement des autres services publics par la Commission. Ils devront être notifiés si le montant d'aide est supérieur à 15 millions d'euros par an, au lieu de 30 millions dans le système précédent (paquet Monti-Kroes).
- en matière de concessions de services, exemption de la procédure introduite et explicitation des règles de publicité.

Par ces décisions adoptées le 20 décembre 2011, entrée en application au 31 janvier 2012¹³, la Commission européenne reconnaît le caractère local des services sociaux et des populations bénéficiaires et leur faible niveau d'affectation des échanges intracommunautaires et de risque d'altération de la concurrence. Le paquet Almunia-Barnier présente aussi le mérite d'éclaircir les notions fondamentales relatives aux SIEG telles que les notions d'aide, d'activité économique, de convergence des procédures de marché public, d'absence d'aide, etc... Malgré ces avancées, on ne peut considérer que le paquet Almunia-Barnier donne un cadre général juridique entièrement sécurisé aux SSIG.

La notion de SIEG comme norme juridique

¹³ D'application directe en droit interne, ces dispositions ne nécessitent pas de transposition et sont directement opposables aux collectivités territoriales et aux acteurs bénéficiaires des aides.

Un certain nombre de règles générales contribue à consolider la notion de SIEG en norme juridique.¹⁴ Le célèbre arrêt « Almarck »¹⁵ du 24 juillet 2003 a fixé les conditions dans lesquelles une compensation liée à des SIEG ne constitue pas une aide d'Etat. Ces conditions sont les suivantes : les obligations de service public de l'entreprise bénéficiaire doivent être clairement définies ; les paramètres sur la base desquels sera calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ; la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par ces missions ; lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises. La Commission a ensuite clarifié et complété, dans le [paquet dit « Monti-Kroes »](#), le cadre juridique dégagé par la Cour de justice à la lumière de l'expérience acquise et des développements de la jurisprudence depuis 1991.¹⁶ Enfin, dans le paquet Almunia-Barnier¹⁷, il ressort que la notion de SIEG « *est évolutive et dépend, entre autres choses, des besoins des citoyens, des évolutions techniques et commerciales et des préférences sociales et politiques propres à chaque Etat membre* » (principe de subsidiarité). D'évidence, ces textes contribuent à gommer l'imprécision qui prévalait jusqu'alors de la notion de SIEG. En France, l'imprécision de cette notion est d'autant plus préjudiciable que plus de la moitié du budget du secteur associatif est encore composés de subventions publiques.¹⁸ Cette avancée va accélérer le processus d'harmonisation de cette norme au plan communautaire.

Les enjeux d'une libéralisation des services sociaux

L'approche de la question de la libéralisation des services sociaux oblige à se poser la question centrale du rapport entre la notion de marché et celle de la cohésion sociale. En effet,

¹⁴ Voir Colas Amblard, « Paquet Almunia : les nouvelles règles communautaires applicables aux associations à partir du 31 janvier 2012 », Stratégie et développement des ISBL.

¹⁵ Arrêt Almarck, 24 juillet 2003, affaire 208/00, la CJCE confirme que le droit communautaire ne s'oppose pas à la mise en place ou la subvention de SIEG, mais détermine quatre conditions de transparence qui doivent être remplies pour que les aides n'aient pas à être justifiées. Les conditions sont les suivantes : les obligations de service public doivent être clairement définies, la compensation doit être préalablement calculée de façon objective et transparente, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, enfin, lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport, aurait encourue pour exécuter ces obligations. Sur la notion d'entreprise : depuis l'arrêt Höfner rendu le 23 novembre 1991 (CJCE, 23 novembre 1991, Rec.I, p. 1979 ; R.J.S 1991, p. 474), la Cour de Justice a adopté une conception fonctionnelle et extensive de la notion d'entreprise, fondée sur le critère de l'activité économique : toute entité exerçant une activité économique est considérée comme une entreprise au sens du droit communautaire, et ce quel que soit son statut juridique ou son mode de financement. Cette jurisprudence est confirmée par l'arrêt Fenin c/commission rendu par la CJCE le 11 juillet 2006 (CJCE, 11 juillet 2006, aff. C-205/03, Fenin c/commission).

¹⁶ CJCE, arrêt du 10 décembre 1991 dans l'affaire C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Recueil 1991, p. I-5889, point 27.

¹⁷ Communication CE C (2011) 9004.

¹⁸ Cette situation est regrettable dans la mesure où un projet de loi portant sur les services sociaux existe déjà, mais le débat national a pour l'instant été escamoté au profit de la circulaire Fillon du 18 janvier 2010, laquelle fait toujours l'objet d'un profond rejet, tant de la part du secteur associatif que des collectivités locales.

les services à la personne, le secteur social et médico-social, les services d'aide et d'accompagnement des publics vulnérables ou encore le secteur de l'insertion par l'activité économique ou du logement social sont des services jugés essentiels par les citoyens européens que nous sommes. Pour la France en particulier, dont la culture sociale est fortement marquée par l'empreinte de l'Etat providence, les acteurs sociaux ne sauraient se contenter d'une simple soumission de ces services à une uniformisation marchande du traitement de la question sociale dans son ensemble. L'enjeu relève bien d'une protection, par un cadre juridique donné, de la définition de l'action sociale, de son contenu et ses modalités, préservant une maîtrise, Etat par Etat, du traitement social des publics vulnérables. L'intérêt est que chaque Etat, selon son histoire et son développement économique, a institué un type de réponse politique, économique et idéologique face au développement de l'inégalité et son corollaire, la prise en charge de la vulnérabilité. Malgré des valeurs partagées entre les pays membres, égalité, solidarité, proximité, l'Europe n'est pas une garantie de la protection des services sociaux. L'emprunte libérale imprime l'action sociale de nombre de nos partenaires. Même si la tentation est grande, la France reste à cet égard très prudente à franchir un cap libéral en matière d'action sociale, toutefois en apparence, par une application franche et massive des textes européens. Pourtant, par la mise en œuvre d'une marchandisation rampante, par l'exigence d'une politique gestionnaire parfois brutale, par l'implication des acteurs lucratifs dans le champ des services, la France rejoint, à sa manière, ses partenaires européens. L'Etat providence, disposant de moins en moins de moyens, favorise aujourd'hui la mise en place de ces logiques marchandes, ce qui peut étonner car le fondement historique de celui-ci a été d'éviter l'intrusion du secteur lucratif comme acteur de l'action sociale.

L'enjeu d'une définition des SSIG

Le livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général donne une définition « officielle » des SIEG. Ceux-ci sont définis comme des « activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les Etats membres à des obligations spécifiques de service public ». Cette définition sibylline, emprunte de standards ouvrant à des champs interprétatifs des plus larges (activités de service marchand, missions d'intérêt général...), permet d'inclure dans ces standards toute activité qu'un Etat ou une collectivité souhaiterait y voir figurer.¹⁹ Dans la jurisprudence de la Cour de justice les SIEG sont définis à travers les obligations imposées par les pouvoirs publics à l'entreprise chargée de la gestion du service. Conformément à la jurisprudence de la CJUE : « toute activité consistant à offrir des biens et services sur un marché donné est une activité économique ». Il est vrai que la notion de SIEG ne peut être considérée que comme une notion floue. Il est bien rappelé dans le Livre vert sur les services d'intérêt général que « la gamme de services pouvant être proposés sur un marché dépend des mutations

¹⁹ En 2008, le tribunal de première instance de la Cour de justice de Luxembourg a d'ailleurs indiqué que « les Etats membres ont un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme des services d'intérêt économique général et [...] la définition de ces services par un Etat membre ne peut être remise en question par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste » (affaire T-289/03, dite Bupa, considérant 166, 12 février 2008). Par ailleurs, cet arrêt donne une interprétation plus souple du concept de mandatement en reconnaissant le mandat « collectif » et pas seulement le mandat individuel : « La reconnaissance d'une mission de service d'intérêt économique général ne suppose pas nécessairement que l'opérateur chargé de cette mission se voie accorder un droit exclusif ou spécial pour l'accomplir. [...] l'attribution d'une mission de service d'intérêt économique général peut également consister en une obligation imposée à une multitude, voire à l'ensemble des opérateurs actifs sur un même marché. Dans ce cas, l'on ne saurait demander que chacun des opérateurs soumis à cette obligation se voie confier séparément ladite mission par un acte ou un mandat individuel. » On peut conclure que le mandat est une notion générique et flexible.

technologiques, économiques et sociétales et a changé au fil des années. Par conséquent, la distinction entre activités économiques et activités non économiques est dynamique et en évolution constante, et un nombre de plus en plus important d'activités a acquis une nature économique aux cours des dernières décennies. »²⁰ Il n'existe aucune définition des SSIG en droit communautaire. La Commission qui a consacré cette notion dans son livre blanc de 2004, en faisait une sous-catégorie des SIG définis comme « des services qui répondent à des besoins économiques et sociaux, qui sont assujettis à des obligations de service public, l'identité des opérateurs pouvant être publique ou privée, à but lucratif ou non lucratif ». Dans sa communication de 2006, « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne²¹, la commission trace un faisceau d'indices pour définir les SSIG : un fonctionnement fondé sur la solidarité, une absence d'équivalence entre prestations et cotisations, un caractère polyvalent et personnalisé, une absence de but lucratif, une participation de volontaires et de bénévoles, un ancrage marqué par la tradition culturelle. Fruit de valeurs et de traditions propres à chaque Etat membre, les services sociaux poursuivent tous, dans l'Union européenne, un même objectif : promouvoir la cohésion sociale et territoriale, basée sur une offre de services de qualité accessible à tous. Ces services relèvent majoritairement d'un financement public. C'est bien la nature de la mission qui est privilégiée, non le statut public ou privé des organismes chargés d'accomplir ces missions. Faute d'une définition donnée par l'une des instances européennes, il revient aux Etats de définir les activités qui relèvent des SSIG. Cette solution paraît sage bien qu'elle n'exclut pas les recours devant la CJUE ou les questions préjudicielles. En effet, les SSIG semblent difficilement solubles dans le droit communautaire des SIG. Il nous faut rester sensible aux « mutations technologiques, économiques et sociétales » qui changent au fil des années. Il nous faut rester sensible à la liberté dont les Etats doivent jouir pour préserver et donner les moyens voulus aux activités de prise en charge des publics vulnérables dans l'optique de réponses sociales adaptées. Il nous faut rester sensible aux moyens dont chaque Etat doit disposer pour construire et préserver sa propre paix sociale. Il est ainsi préférable, dans le respect de subsidiarité, que les Etats restent compétents dans la définition des missions, la gestion et le financement des activités sociales et ne leur confèrent un caractère économique qu'au regard d'un équilibre des intérêts public et privé en présence. Les services d'intérêt économique général désignent les services de nature économique, c'est à dire des activités de production ou de commercialisation de services marchands, que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. Les services sociaux d'intérêt général désignent les services de nature non-économique, c'est-à-dire des activités non-productives ne pouvant être commercialisées de services non-marchands que les Etats membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. L'intérêt est ainsi de qualifier les activités à caractère social pouvant être soustraite à la logique du marché et de la concurrence éclairée. Conformément au droit communautaire, la qualification de SIEG permet de faire primer le bon accomplissement des missions d'intérêt général sur les règles communes du marché et de la concurrence. Sans même disposer d'un cadre juridique sécurisant pour les SSIG, les dispositions du Traité de Lisbonne²² sont suffisamment protectrices. Encore faut il se méfier de la jurisprudence libérale, voir néo-libérale, de la CJUE.

Le flou du droit des SSIG

²⁰ Livre vert SIG, 2003.

²¹ Com 117 final, 26 avril 2006

²² Le traité de Lisbonne a introduit une nouvelle base juridique pour les SIEG en co-décision entre le Conseil et le Parlement européen (article 14) et le protocole additionnel sur les SIG (services d'intérêt général).

Le flou du droit : expression d'une antinomie entre l'insécurité que représente le flou en droit et la rigidité de ce dernier ! Le flou en droit peut apparaître comme un élément néfaste. Le flou du droit des SSIG est bien contesté par les acteurs des services sociaux. Ceux-ci réclament, en effet, la sécurité juridique, c'est-à-dire, de pouvoir disposer d'un cadre juridique sécurisant, mettant un terme à tout débat sur l'appartenance ou non d'un service social aux SSIG. La norme communautaire serait une référence d'appartenance à une activité sociale de même nature et de même enjeu. Mais, que permet le flou du droit ? Il garantit un espace de liberté à chaque Etat pour retenir les services sociaux relevant ou pas d'une activité économique et échappant ou non aux règles du marché et de la concurrence éclairée. Il s'agit néanmoins d'une liberté cadrée par le principe de subsidiarité, par la question de l'erreur manifeste, par la jurisprudence de la CJUE, voir de manière secondaire par la doctrine. L'absence de norme communautaire joue comme une variable d'ajustement permettant à chaque Etat membre de définir sa propre norme. Au-delà même de la norme, elle permet également d'affiner des contenus conceptuels concernés, comme ceux d'utilité sociale et d'intérêt général. Elle laisse la possibilité de marge de manoeuvres plus grande pour la définition des politiques publiques de chaque Etat, tout en restant dans le cadre défini par le droit communautaire. Celui-ci joue d'ailleurs comme un garde-fou de ce qu'il est encore difficile d'appeler la « politique sociale européenne. » Cet espace de pluralisme juridique, provisoirement toléré, peut être considéré comme un échec de l'hégémonie de la norme. Face à la prégnance et à la complexité du droit communautaire, le flou ne doit-il pas être considéré comme positif et source de richesse. Est-il souhaitable, en effet, d'imposer à chaque Etat de lier tel service social à une activité économique. Les activités relevant de missions d'intérêt général et d'utilité sociale s'adressent à des publics non homogènes d'un Etat à un autre. L'action sociale et médico-sociale a effectivement un ancrage profondément culturel, marqué par l'histoire de chaque Etat. L'approche sociale d'un individu, le traitement de la solidarité et les moyens mis en œuvre sont dès lors différents dans leur approche et dans leur conception d'un Etat à un autre. C'est certainement l'occasion de montrer que la pertinence de l'Europe ne doit pas se traduire, une fois de plus, par un phénomène d'uniformisation conduisant à gommer les cultures et les richesses nées des particularismes locaux. Pour reprendre une citation de Delmas-Marty²³ : « *le réalisme est peut-être de faire le pari que le flou pourrait être un garde-fou de la complexité du champ pénal (social) qui nous protège du risque d'unification, bureaucratique ou hégémonique, (...) qui tend volontiers vers le totalitarisme* ». L'Europe ne doit-elle pas se construire dans le pragmatisme des enjeux sociaux pour le plus grand bien des populations qui dépendent de la solidarité nationale.

Les véritables enjeux d'une marchandisation des services sociaux

Une évidence s'impose aujourd'hui dans le secteur social. Les acteurs marchands pénètrent de plus en plus ce qu'il faut bien considérer comme un marché, à savoir les interventions et prises en charge sociales qui peuvent s'avérer économiquement rentables. Ces prises en charge s'inscrivent principalement dans le champ de l'accompagnement des personnes âgées et de l'aide à la personne qui touche principalement la même catégorie de publics. Ce secteur est d'autant plus attractif qu'il connaîtra, dans les décennies à venir, un fort développement dû à un nombre toujours plus grand de personnes âgées, s'expliquant par l'allongement de la durée de vie. Une compétence sociale qui échoit aux départements qui, au regard de leurs finances actuelles, considèrent l'arrivée d'opérateurs privé à but lucratif comme une réalité incontournable. Au niveau national, la dette publique ne peut qu'amplifier ce phénomène et l'étendre, petit à petit, à la plupart des domaines de l'action sociale et médico-sociale. Cette

²³ M Delmas-Marty, *Le flou du droit*, PUF, 2004.

évolution devrait participer à la mise en œuvre d'une action sociale à deux vitesses. L'une dépendra d'opérateurs lucratifs qui auront et sauront investir dans les prises en charge relative à leur champ d'intervention. L'autre restera sous la responsabilité directe d'opérateurs non lucratif, dépendant de financements publics, dont on sait que la source se tarit de jour en jour. Le baroud d'honneur des opérateurs non lucratif sur les valeurs ne peut que laisser dubitatif un observateur éclairé de l'action sociale aujourd'hui. Le contexte économique relègue le débat sur les valeurs à une impasse, débat binaire, donc manichéen, où les acteurs à but non lucratif revendiquent la détention et la défense de valeurs face à des acteurs lucratifs qui, de part leur appartenance économique, en seraient dépourvus. Il faut être pleinement conscient que l'économie est devenu le facteur déterminant de nombreux choix sociaux. Elle est le vecteur qui détermine les choix affirmés dans les politiques publiques. A n'en pas douter, cette réalité pèsera lourd à l'avenir dans la détermination de la nature économique ou non d'un service social.

Les organismes à but non lucratif²⁴ doivent-ils avoir peur du libre-échange

Cette question mérite réflexion au regard de l'importance qu'elle revêt dans la construction du modèle économique et social français. Au-delà des positions partisans, il convient d'aborder cette question en considération, tant des intérêts liés au libre échange que des spécificités revendiquées par les organismes à but non lucratif. Le contexte économique actuel est de moins en moins favorable au secteur associatif. Non contraint à une logique de plus-value économique, il se trouve obligé à une logique de moins coûtant économique. Il s'agit de faire autant sinon plus avec, dans le meilleur des cas, les mêmes moyens et plus couramment avec moins de moyens, les budgets étant souvent en diminution. Il est demandé aujourd'hui à un directeur d'établissement et service social et médico-social d'être un gestionnaire, d'où l'obligation d'être aussi un manager, le management ayant pour objectif premier de gérer les conséquences de la diminution des moyens sur les pratiques professionnelles. Au directeur à trouver les subtiles équilibres entre le droit de usagers et la raison économique. La logique et l'enjeu des SSIG et la logique de la restructuration du secteur social et médico-social relèvent des mêmes logiques. La loi du 2 janvier 2002²⁵ rénovant les principes des nouvelles articulations du triptyque : planification – autorisation – financement, comme l'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que la modernisation du contrôle et des financements, facilite le développement de la marchandisation de l'action sociale et médico-sociale. L'action sociale et médico-sociale sera de plus en plus, au-delà des discours politiques de circonstance, considérée comme un marché, ce qui arrangera autant le politique qui est dans l'obligation de regarder à la dépense publique, que l'acteur lucratif qui se positionnera sur les vecteurs les plus rentables. D'où, obligatoirement, une action sociale à deux vitesses, la ligne de partage se faisant par les publics, eux-mêmes, ceux qui présentent des critères de plus-values, ceux qui n'en présentent pas. Les premiers seront pris en charge pas le secteur lucratif, les autre par les acteurs non lucratifs. Cette réalité poussera le secteur associatif dans ses derniers retranchements, c'est-à-dire la recherche de l'innovation et l'originalité des prises en charge et des accompagnements, dans un contexte d'humanisme revendiqué. Innovation et originalité dont ne manquera pas de s'inspirer, comme de faire

²⁴ La notion d'activité « à but lucratif » doit plutôt être appréhendée au sens fiscal de la gestion désintéressée opérée par le code général des impôts (CGI). D'autre part, l'absence de but lucratif n'est pas de nature à écarter la qualification d'activité économique. Voir aussi le rôle que peuvent jouer les organismes sans but lucratif dans la construction de l'intérêt général ([CJCE, Affaire C-70/95, 17 juin 1997, Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA et Anni Azzurri Rezzato Srl contre Regione Lombardia](#)).

²⁵ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

preuve, le secteur lucratif. C'est le principe des vases communicant. Quelle belle logique libérale en perspective entre les deux acteurs d'un marché qui ne demande qu'à s'organiser.

Cette logique se trouve renforcée par les pouvoirs publics qui organisent, dans le cadre des procédures de mandatement et d'appel à projets, entre les associations elles-mêmes, une véritable concurrence en matière d'octroi de subventions pour l'exercice d'un SIEG. Les relations entre associations et pouvoirs publics passent ainsi d'une logique de partenariat à une logique de prestation de service. C'est bien une nouvelle forme de régulation de la demande sociale et de la commande publique par la concurrence qui se dessine. De nombreuses associations dans le secteur de la petite enfance²⁶ (développement de la procédure de délégation de service public pour la gestion des crèches), de l'insertion (passage de marché public pour les dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires du RSA), du socio-judiciaire et de la prévention spécialisée (plusieurs Conseils généraux ont récemment décidé, dans le secteur de la prévention spécialisée, de recourir aux énoncés du code des marchés publics pour des activités d'AEMO), sont de plus en plus sollicitées dans le cadre aux mécanismes formels de la commande publique. Les collectivités territoriales y voient toutes les vertus : clarification des relations entre les pouvoirs publics et les associations, suppression des monopoles et autres « rentes de situation », transparence et sécurité juridique accrues, rationalisation de l'action publique, moindre coût économique, souplesse et efficacité de l'offre. Bien des avantages que l'on attribue au marché et à la concurrence. Le développement de cette approche concurrentielle du traitement de la question sociale peut conduire, et plus rapidement qu'on ne peut le supposer, à considérer une prestation sociale comme ayant un caractère économique. Dès lors, celle-ci se retrouverait dans le cadre de l'application des SIEG. Le grand risque qui guette le secteur social et médico-social reste l'absence d'un cadre juridique sécurisant pour les SSIG. Ce flou volontaire ne manquera pas de durer, permettant de développer, presque insidieusement le champ d'application des SIEG et d'offrir des prestations qui devraient logiquement se situer dans le champ des SSIG, aux lois du marché et de la concurrence éclairée.

Quelques réflexions en conclusion

Cette approche de la question des services sociaux au regard du droit communautaire amène quelques réflexions. La norme communautaire en matière sociale peut être un élément déstabilisant pour un Etat membre. En effet, les choix sociaux qui sont aussi des choix sociétaux, opérés par un Etat, participent à la cohésion sociale de celui-ci. La notion de solidarité y est implicitement liée. Le droit communautaire doit venir en soutien de ces choix et non déstabiliser un équilibre social fragile par l'inclusion de normes qui n'ont de valeur qu'au regard, non pas de la défense d'un équilibre social, mais de l'intérêt d'un marché. Certes, il est possible de rétorquer que la norme communautaire participe à l'enrichissement de la citoyenneté européenne et au renforcement des droits conférés par la jurisprudence de la CJCE, par la création d'un niveau supérieur de solidarité. Dans ce cas, laissons la norme supérieure comme simple principe subsidiaire.

Les institutions européennes ne doivent pas se contenter d'une approche purement quantitative des services sociaux dont la traduction est la valeur économique de l'activité ou de la prestation sociale. Les services sociaux ne mènent pas une activité économique au sens strict du terme. La dimension humaine ne peut être oubliée, oubli qui peut être réparé par une nouvelle réforme du traité. Cette approche mécaniste marquerait l'échec de la considération

²⁶ La petite enfance est un des rares secteurs de l'action sociale qui ne concerne pas exclusivement des publics vulnérables, d'où une possible libéralisation de ces services.

humaine de l'individu. Ce serait aussi nier la nature de nombreuses interventions sociales et les implications professionnelles qu'elles supposent. Celles-ci reposent avant tout sur une approche humaniste de la personne. Nul doute que l'Europe sera sensible à cette approche faisant le choix du maintien du flou et de l'édiction d'une norme communautaire souple et adaptable à la particularité des Etats membres.

Éléments de bibliographie hors textes juridiques et jurisprudence :

Assemblée nationale Rapport N° 1574 de Valerie Rosso Debord sur les SSIG

CNFPT Actes du colloque SSIG Enact de Nancy 2009

Gouvernement Français Rapport de synthèse sur la transposition de la directive 2006/123/CE présenté par la France le 20 janvier 2010

Amblard Colas, Paquet Almonia : les nouvelles règles communautaires applicables aux associations à partir du 31 janvier 2012, Stratégie et développement des ISBL.

Baudier Gilles De Teyssier François La construction de l'Europe PUF Paris 2006

Brun Thierry Main basse sur les services DDB paris 2011

Enzensberger Hans magnus Sanftes Monster Brüssel Suhrkamp Verlag Berlin 2011

Heinrich Böll Stiftung Solidarity and strength the future of the European Union Novembre 2011

Landais Benjamin (dir) l'idéologie Européenne Aden Bruxelles 2008

Magnette Paul Le régime politique de l'UE Presses de Sciences Po paris 2006

Quermonne Jean louis L'UE dans le temps Long Presses de Sciences Po Paris 2008

Le courrier des maires et des élus locaux, Guide pratique, les services sociaux d'intérêt général, février 2012

Site internet :

www.ssig-fr.org