

Paris – Ministère de la Santé et des Solidarités - 30 mai 2006
Conférence nationale sur les Services sociaux d'intérêt général (SSIG)
Retranscription des interventions de G. Cavallier
au cours de la table ronde "La parole aux acteurs" ¹

Question 1 : *Cette table ronde entend donner la parole aux différents acteurs de services sociaux d'intérêt général. Quel secteur représentez-vous ici ?*

J'interviens dans cette table ronde non seulement, comme vous l'avez dit, en tant que président de la Fédération Nationale des Pact Arim, mais, plus généralement, au nom de l'ensemble du secteur de l'insertion par le logement et de l'amélioration de l'habitat à finalité sociale.

Les opérateurs de ce secteur sont des associations ou des unions d'économie sociale, à but non lucratif et à gestion désintéressée, qui travaillent au bénéfice des personnes ou des ménages connaissant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent ou pour s'y maintenir, du fait de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence.

Chacune d'elles est solidement ancrée sur un territoire. Elle y entretient des relations suivies avec les autorités locales, comme avec les populations en difficulté. Elle y est aussi en mesure de repérer et de saisir les opportunités immobilières mobilisables à des fins sociales.

En oeuvrant à l'insertion par le logement et à l'amélioration de l'habitat à vocation sociale, ces associations et ces unions d'économie sociale ne contribuent pas seulement à conforter l'intégrité et la dignité des plus démunis de nos concitoyens, elles concourent aussi très directement -et, j'y insiste, en parfaite complémentarité et en pleine cohérence avec les organismes HLM- aux deux grands objectifs de la politique nationale de l'habitat : rendre effectif le droit au logement, assurer la mixité sociale et urbaine.

Elles conjuguent la conviction militante qui est le propre de l'engagement associatif et la capacité professionnelle d'une véritable entreprise, sur un champ large, allant des techniques du bâtiment jusqu'au travail social et à l'accompagnement des personnes.

Voilà, sommairement tracées, les caractéristiques de ce secteur, qui rassemble plus de 400 organismes relevant de plusieurs fédérations nationales, emploie près de 10 000 salariés, possède en propre 12 000 logements d'insertion et en gère 20 000 pour le compte de tiers. J'ajoute deux chiffres essentiels pour situer l'importance de leurs activités : les organismes du secteur contribuent, chaque année, à l'amélioration de plus de 100 000 logements et permettent de satisfaire, tous les ans, les besoins de plus de 200 000 ménages.

¹ Animée par Daniel Zielinski, Délégué général de l'UNCCAS, cette table ronde réunissait : Maurice Duranton, Président général de la MFP, Michel Hédouin, administrateur de la FEHAP, Jean-Michel Bloch-Lainé, Président de l'UNIOPSS, Paul-Louis Marty, délégué général de l'USH et Georges Cavallier, Président de la FNC Pact Arim

Question 2 : On voit bien, déjà, pourquoi vous êtes impliqués sur le dossier des SSIG. Pouvez-vous préciser les approches développées par les organismes que vous représentez ? Quelle est la clé d'entrée vers la qualification d'intérêt général de tout ou partie de leurs activités ?

Les activités que nous exerçons sont classées, pour des raisons fiscales, en neuf catégories différentes, que je vais me permettre de regrouper ici en quatre types d'activités relevant de logiques bien distinctes :

- > les activités d'études, de conseil et de conduite d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat, réalisées le plus souvent pour le compte des collectivités locales, sont considérées comme relevant du droit commun du secteur marchand.
- > les activités de production et de gestion de logements sociaux d'insertion, exercées par les associations ou les UES en complément de celles développées par les organismes HLM, sont, au contraire, reconnues d'intérêt général.
- > les activités d'assistance à la production de logements sociaux conventionnés détenus par des propriétaires privés, ainsi que les activités de gestion locative de ces logements, sont qualifiées d'utilité sociale en droit interne.
- > les activités visant à la mise en œuvre du droit au logement et à la lutte contre l'exclusion sociale (accompagnement des ménages, adaptation de l'habitat...) sont également considérées comme des activités d'utilité sociale.

Toutes ces activités sont indiscutablement des activités économiques au sens des articles 43 et 49 du traité, dès lors que la Cour de justice européenne considère comme telles toutes les activités fournies contre rémunération, même si les services ne sont pas payés par ceux qui en bénéficient.

Mais, outre qu'elles sont toutes exercées par des organismes sans but lucratif et à gestion désintéressée, certaines de ces activités présentent des modalités de mise en œuvre qui leur confèrent une forte spécificité : prestations personnalisées, fournies sur la base du principe de solidarité (pas d'équivalence entre ce que paye le bénéficiaire et le coût du service rendu), dans une relation de proximité directe entre le bénéficiaire et le prestataire (grâce à l'ancrage local du prestataire) mais asymétrique (c'est-à-dire non assimilable à une relation classique fournisseur-consommateur) et mettant en jeu un tiers payant. On retrouve précisément les caractéristiques d'organisation sur lesquelles Jérôme Vignon a appelé ce matin notre attention et par lesquels la communication du 26 avril distingue les services sociaux d'intérêt général.

Je me tiendrais volontiers à ce portrait-robot pour séparer en deux catégories les activités de nos associations : celles qui relèvent du secteur marchand, donc du marché concurrentiel et celles (prépondérantes) qui constituent de véritables services sociaux d'intérêt général, requérant des modalités de prestations spécifiques et protégées.

Mais je viens de rappeler qu'en droit français certaines de ces activités ressortissent à une troisième catégorie, intermédiaire en quelque sorte, qualifiée d'utilité sociale. Je me garderai bien de proposer d'exporter à Bruxelles ce concept d'utilité sociale. Les choses sont déjà suffisamment complexes au plan européen pour se garder de vouloir les compliquer encore en y faisant valoir les subtilités franco-françaises. Au contraire, je suggérerais volontiers de simplifier les choses en alignant sur ce point le droit interne sur le droit communautaire, donc en partageant les activités d'utilité sociale en activités marchandes et en activités d'intérêt général, pour ne plus traiter que des deux catégories d'activités prises en compte par la Commission. Resterait à trouver le critère de tri qui pourrait être, par exemple (mais il faut y réfléchir) le niveau de ressources des destinataires de ces prestations (ou leur niveau d'incapacité).

Question 3 : *Quelles sont les zones de tension entre le droit communautaire et celles de vos activités qui peuvent être qualifiées de services sociaux d'intérêt général ? Que doit-on craindre si l'Union Européenne ne reconnaît pas le caractère spécifique des SSIG ?*

La pérennité des activités de nos associations n'est pas une fin en soi. Ce qui est essentiel, par contre, c'est que, chaque année, les besoins des 200 000 ménages à problèmes que j'évoquais tout à l'heure puissent être effectivement satisfaits.

Or ce que nous déplorons, aujourd'hui, c'est une forte contradiction entre, d'une part, la persistance -et même l'accroissement, avec la montée de la paupérisation et de la précarité- de ces besoins à satisfaire et, d'autre part, la remise en cause progressive et insidieuse des activités de nos associations.

En fait nous n'observons pas de tensions directes et manifestes, de conflits ouverts, entre nos activités et le droit communautaire. Nous souffrons seulement, mais c'est de plus en plus pénalisant, de travailler dans le flou, dans une ambiguïté qui s'accroît. Depuis plusieurs années, nous vivons l'évolution du contexte juridique comme une source d'incertitude. Nous avons le sentiment que les règles régissant les marchés publics de services restent incertaines et qu'en conséquence, une psychose collective d'ouverture aveugle et effrénée de ces marchés à la concurrence a tendance à s'emparer des différents donneurs d'ordre, favorisée sans doute par le rétrécissement des ressources publiques et par le mouvement de décentralisation des compétences.

Je vais illustrer mon propos par un exemple concret, tiré de l'expérience du Pact des Yvelines dont je suis l'un des administrateurs. Cette association suivait régulièrement, depuis plusieurs années, dans le cadre du Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), la progression de l'habitat précaire dans le département et notamment l'ossification des terrains de camping et de loisir (caravanes devenues résidences principales, constructions de fortune en dur, bateaux abritant des familles en difficulté...). Elle risque pourtant de devoir mettre fin à ce suivi dans la perspective d'une mise en concurrence de cette mission.

Nous n'imputons pas ce climat général et la situation d'incertitude qui en résulte aux seules autorités communautaires, loin s'en faut. Le droit interne y contribue largement, et ce, depuis plusieurs années. C'est ainsi qu'au moment de l'élaboration du nouveau Code des marchés publics, on a littéralement oublié le secteur du logement en fixant la liste des activités qui, selon l'article 30 de ce Code, peuvent faire l'objet de conditions de concurrence allégées. Autre exemple : s'il est vrai, comme l'a dit, ce matin, le professeur Rodriguès, que notre Code de la Construction et de l'Habitat est remarquablement précis dans la définition des missions assignées à la politique nationale d'aide au logement², les décrets en Conseil d'Etat qui devaient déterminer les conditions d'agrément des opérateurs susceptibles d'exercer des activités d'utilité sociale à l'appui de ces missions³ ne sont, pour la plupart, jamais parus.

Mais la responsabilité n'en n'est pas moins partagée. L'ouverture progressive du marché européen des services, l'évolution de la jurisprudence de la Cour, l'incertitude qui a longtemps pesé sur les impératifs communautaires en l'absence de règles explicites permettant la prise en compte des spécificités inhérentes aux missions d'intérêt général propres aux services sociaux ont évidemment constitué de puissants facteurs de doute et d'inquiétude, nourrissant une demande constante de clarification de l'impact de la législation communautaire.

² Cf. art. L 301-1 du CCH.

³ Cf. art. L 365-1 du CCH.

Qu'advierait-il si l'Union Européenne devait ne pas reconnaître le caractère spécifique des SSIG ? Ce scénario de l'inacceptable pourrait induire deux risques majeurs pour la pérennité de nos réseaux et de leurs activités actuelles. Certaines de nos associations, peut être les plus dynamiques, pourraient être en effet incitées à changer de cap, en délaissant ou en abandonnant leurs activités sociales, pour se positionner délibérément sur le marché concurrentiel. Autre risque : des collectivités territoriales pourraient être tentées de mettre la main sur nos associations et de les transformer en services administratifs auxiliaires agissant pour leur seul compte, pour éviter d'avoir, comme aujourd'hui, à leur passer directement des commandes.

Qui plus est, dans un cas comme dans l'autre, la solidarité nationale serait forcément mise à mal. Car si certaines de nos associations devaient renier leur vocation sociale ou renoncer à leur autonomie de manœuvre et à leur capacité d'initiative du fait de leur instrumentalisation par des collectivités locales, elles cesseraient évidemment d'être en mesure de fournir aux personnes et aux familles les plus vulnérables, des prestations personnalisées de qualité, telles qu'elles sont aujourd'hui assurées. Il en résulterait inévitablement une rupture brutale et prolongée de ces prestations, peut-être même définitive.

Question 4 : *Quelles préconisations souhaiteriez vous voir mises en œuvre en matière de cadre communautaire pour les SSIG ?*

Je joins ma voix à celles qui viennent de s'exprimer pour souhaiter qu'au delà de sa Communication du 26 avril dernier, la Commission prenne une initiative législative et mette en chantier une directive sectorielle communautaire sur ce que j'appellerai, sans vouloir introduire un nouveau concept, les services à la personne d'intérêt général, pour bien montrer que les "services sociaux relatifs au logement social" sont finalement des services à la personne, qu'il s'agisse de la production immobilière à vocation sociale ou des aides de la collectivité aux personnes éprouvant de graves difficultés à accéder à un logement décent ou à s'y maintenir.

Nous avons grand besoin en effet d'un cadre juridique stable et indiscutable, nous permettant de travailler en toute sécurité. Nous appelons donc de nos vœux un texte prenant en compte la spécificité de nos missions sociales et clarifiant les activités, qui pour des "raisons impérieuses d'intérêt général" échappent aux exigences d'une concurrence ouverte et ne peuvent être exercées que par des organismes préalablement "agréés" par les pouvoirs publics, selon des critères objectifs, affichés, non discriminatoires, proportionnés et susceptibles de recours.

Le triple souci de transparence, d'efficacité et de qualité des services à fournir aux ménages en difficulté exclut évidemment qu'un opérateur agréé, quel qu'il soit, prétende disposer d'un quelconque monopole sur ce segment de la commande publique. Mais les performances et les exigences fonctionnelles requises impliquent que, pour chacun de ces services, la concurrence ne doive s'exercer qu'entre les opérateurs dotés d'un même agrément, sans contrevenir pour autant aux principes communautaires de liberté d'établissement⁴ et de libre prestation de service⁵.

J'ajoute un second souhait. Nous espérons vivement pouvoir prendre part aux réflexions collectives préalables à l'élaboration de ce texte et, de façon plus générale, contribuer, à partir de notre expérience de terrain, aux différents travaux engagés pour préciser la nature des missions sociales d'intérêt général et la définition, en l'espèce, des orientations nationales et communautaires. Diderot affirmait déjà qu'"il serait bon que ceux qui réfléchissent se rapprochassent de ceux qui se remuent". C'était certes il y a deux siècles, mais cette pensée reste, de toute évidence, plus que jamais d'actualité.

⁴ Article 43 du traité CE

⁵ Article 49 du traité CE