



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 98 - Mardi 6 janvier 2009



S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3

- ▶ **Note de travail** p. 5
 - ⇒ Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

 - ⇒ **EUROPE**

 - ⇒ Droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers
Audition de B. Vergnaud, députée européenne, le 6 janvier 2009

 - ⇒ En attendant l'Europe sociale ...
Application des règles communautaires aux services sociaux d'intérêt général

- ▶ **Question d'actualité au Gouvernement** p. 25
 - ⇒ Avenir de la gendarmerie par **Jean-Louis CARRERE**, sénateur des Landes

 - ⇒ Services d'urgence par **René-Pierre SIGNE**, sénateur de la Nièvre

 - ⇒ Régularisation des sans-papiers de l'intérim par **Jean DESESSARD**, sénateur de Paris

- ▶ **Document parlementaire** p. 30
 - ⇒ Les droits du Parlement
Réponse de Nicolas SARKOZY au courrier adressé par Jean-Pierre BEL sur les droits du Parlement

- ▶ **Communiqué de presse** p. 32
 - ⇒ Privatisation de la poste : vers le conflit frontal !



Edito du Président

Un sombre horizon

J'exprime tout d'abord à tous les sénateurs, leurs assistants et aux collaborateurs du groupe mes meilleurs souhaits pour 2009.

Cette nouvelle année s'engage dans l'inquiétante reprise du conflit au Proche-Orient, dans le vide laissé par l'entre-deux de deux administrations américaines et alors que les nuages s'accumulent sur l'économie française et l'emploi.



C'est bien maintenant, au-delà du pouvoir d'achat, la survie de l'outil de travail qui est la principale préoccupation des français. La proposition de loi sur le travail dominical constitue une réponse surréaliste de la droite face à la gravité de la situation économique ; la détérioration est révélée par le creusement sans précédent du déficit public, pour un plan de relance dont même les chefs d'entreprise doutent.

Le Sénat discutera donc en janvier d'un troisième collectif en six mois, une première depuis 1958 ! En attendant certainement un nouveau plan de relance, est-il, dans ces circonstances dramatiques pour des millions de français, raisonnable d'ajouter d'autres sujets d'inquiétudes en supprimant la publicité le soir sur la télévision publique sans garantie réelle de compensation et en revenant à la nomination du président de France Télévision en conseil des ministres comme du temps de l'ORTF ? Doit-on revenir sur les conditions politiques et financières de son indépendance envers l'exécutif ?

Par ailleurs, ce débat sur la réforme de l'audiovisuel est significatif de la volonté de Sarkozy d'an-

tipicer les réformes avant même qu'elles ne soient votées. Ainsi, la publicité a été supprimée avant même que la discussion législative ne s'engage au Sénat, signe du peu de considération qu'a le gouvernement de la Haute assemblée !

Nos collègues députés ont mené un combat parlementaire intense. Si le débat a permis d'améliorer quelques points annexes de la législation sur l'audiovisuel, notamment en termes de meilleurs accès de l'ensemble des citoyens à l'ensemble des programmes sur l'ensemble des supports, en revanche, il a encore aggravé la situation de favoritisme envers les opérateurs historiques, au détriment du financement du secteur public et de la garantie du pluralisme dans les médias audiovisuels.

Le débat parlementaire a duré plus de 3 semaines, avec l'examen d'environ 885 amendements (dont 500 du groupe socialiste), pendant 78 heures, soit deux fois moins que la discussion de la loi sur la presse en 1984 (166 heures) ou moins que la réforme de l'audiovisuel de 1982 (101 heures), lorsque la droite s'était opposée à une autorité indépendante de régulation de l'audiovisuel public !

En termes de " bataille d'obstruction ", la droite n'a pas de leçon à donner. Faut-il se saisir de ce prétexte pour porter une nouvelle atteinte au droit d'amendement ? Nous avons exprimé fortement notre inquiétude lors de l'adoption par le conseil des ministres d'un projet de loi organique sur la procédure parlementaire qui laisse envisager la possibilité d'interdire la discussion d'amendements parlementaires en séance, autres que ceux de la commission, et de fixer un délai-limite aux débats, sans possibilité pour la minorité de s'opposer à ces procédures expéditives.

Nous ne laisserons pas le droit d'amendement être guillotiné.

Le pouvoir législatif, c'est le pouvoir d'amender, c'est-à-dire de proposer une modification de la loi et d'en discuter devant l'opinion publique. Y renoncer, c'est revenir aux assemblées de l'an VIII (1799), qui approuvaient les lois sans pouvoir les discuter. Le Sénat ne peut pas redevenir un Tribunal du Premier empire !

Jean-Pierre BEL



Note de travail

Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

Le projet de loi fait suite aux travaux de la Commission Copé, mise en place par la volonté du Président de la République, afin de modifier les modes de financement et d'organisation du service public de l'audiovisuel. Le projet de loi prévoit, en outre, les structures et les modalités de fonctionnement la société chargée de l'audiovisuel extérieur de la France.

L'ensemble du dispositif reflète surtout les volontés présidentielle et gouvernementale de saborder l'audiovisuel public français (hexagonal et extérieur) tant dans ses structures que dans son mode de financement et de conforter encore davantage les positions des opérateurs privés (dont certains entretiennent des liens d'amitié notoires avec N. Sarkozy).

Le débat à l'Assemblée nationale qui a duré plus de 3 semaines, avec l'examen d'environ 885 amendements (dont 500 du groupe socialiste), a permis d'améliorer sensiblement certains points annexes de la législation sur l'audiovisuel (notamment en termes de meilleurs accès de l'ensemble des citoyens à l'ensemble des programmes sur l'ensemble des supports) ; en revanche, il a encore aggravé la situation de favoritisme envers les opérateurs historiques, au détriment du financement du secteur public et de la garantie du pluralisme dans les médias audiovisuels.

Rappel : Lors de sa conférence de presse du 8 janvier 2008, le Président de la République annonçait la mise en place d'une réflexion sur la suppression de la publicité sur les chaînes publiques. Le manque a gagner pour le secteur audiovisuel public serait alors compensé par " une taxe sur les recettes publicitaires accrue des chaînes privées et par une taxe infinitésimale sur le chiffre d'affaires de nouveaux moyens de communication, comme l'accès à Internet ou la téléphonie mobile"

Cette annonce, créant la stupeur chez tous les acteurs et partenaires du paysage audiovisuel (à commencer par la Ministre de la culture et de la communication, C. Albanel et conseiller d'alors du Président, G.M. Benamou) aurait été suggérée à N. Sarkozy, au dernier moment, par Alain Minc.

Relayant la grogne des parlementaires de son groupe (non consultés préalablement à l'annonce d'une réforme qui ne correspond généralement pas à la position de la majorité des parlementaires UMP), Jean-François Copé est alors chargé, par le Président de la République de présider une commission paritaire (17 parlementaires - 17 professionnels chargée de rendre des conclusions qui, initialement, devaient servir de base à la rédaction du nouveau cahier des charges de la télévision publique.

Le Président de la République, installant cette commission le 19 février 2008, assigne une feuille de route extrêmement précise et encadrée qui octroie peu de marge de manœuvre à la Commission.

N. Sarkozy énonce ainsi " quelques principes " devant guider le travail de la Commission :

- ⇒ pas de privatisation de France Télévisions, ni d'aucune chaîne publique
- ⇒ chaque euro de publicité en moins pour le service public doit être compensé par un euro public.
- ⇒ expertise demandée sur la possibilité d'apporter à FT une dotation en capital dès 2008. " Aucun gouvernement ne l'a jamais fait¹, au préalable. " dixit N. Sarkozy

1-Le contrat d'objectifs et de moyens de FT pour 2001-2005 passé avec l'Etat, sous le gouvernement Jospin prévoyait une dotation en capital de 152 millions € sur 5 ans pour la société. Les gouvernements de droite, à partir de 2002, n'ont pas honoré cet engagement.... !

⇒ proposition de nouveau financement sur un panachage :

- contribution des chaînes privées
- contribution des opérateurs de téléphonie
- contribution de l'Internet
- pas de prélèvement sur le chiffre d'affaires de la presse et des radios privées

⇒ la commission étudiera 2 options :

- suppression totale de la publicité sur les chaînes publiques, dès janvier 2009
- suppression progressive : en 2009, seulement après 20 h.

⇒ les relations producteurs-diffuseurs seront revues : remplacement du régime des " décrets Tasca " par des accords professionnels entre " adultes responsables ".

⇒ les contraintes publicitaires pesant sur les chaînes privées seront assouplies, conformément à la directive, dès le 1^{er} semestre 2008

⇒ les nouveaux réseaux devront bénéficier, pour les nouveaux contenus, d'aides réservées actuellement aux films sortant en salle ou à la télévision

Les propositions de la commission Copé

⇒ **Transformation du groupe France télévisions, en un média global.** Dans ce cadre, clarification de l'identité des chaînes (Fr2 fédératrice, Fr 3 renforcement de l'offre régionale, Fr 4, chaîne de l'innovation, nouvelle génération nouvelles écritures; Fr5, chaîne du savoir et du décryptage, RFO, chaîne fédérant les antennes ultramarines et chaîne des cultures et de la diversité, éventuelle création de nouvelles chaînes thématiques par l'ADSL et Internet)

⇒ **France Télévisions devient une entreprise unique :**

- avec des unités de programmes responsables de l'approvisionnement en contenu des chaînes, donc des unités de programmes communes au groupe
- avec le maintien des rédactions de chaque chaîne
- avec un CA plus indépendant : le CSA propose au gouvernement une liste de 16 noms parmi lesquels sont désignées les 8 personnalités qualifiées siégeant au CA ; + 2 représentants de l'Etat et 2 représentants du personnel. Le CSA propose au CA ainsi formé, 3 à 5 candidats parmi lesquels le CA désigne son président (administrateur supplémentaire ; le CA comporte donc 13 membres.

Dans le schéma de la Commission Copé, le parlement n'est plus représenté au CA de France Télévisions

- avec un contrat de mandature du président correspondant à la durée du COM

⇒ **Financement de la télévision publique**

- Principe : pas de remise en cause des équilibres existants par la compensation de la perte des recettes publicitaires par un financement budgétaire, assuré par 450 millions €, soit :

▶ par l'affectation à France Télévisions de la part de produit de la redevance de RFI (60 millions €), de celle de l'INA (80 millions €) et affectation partielle jusqu'à 2012 et totale ensuite de la redevance d'usage des fréquences radioélectriques (100 millions €) ;

▶ une taxation minime du chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunications et des fournisseurs d'accès à Internet (0,5%, produit prévisionnel 210 millions €) et par un prélèvement sur le chiffre d'affaire publicitaire des chaînes privées avec franchise pour les " petites chaînes " (produit prévisionnel : 80 millions € mais servant à compenser la perte de redevance de l'INA désormais affectée à France télévisions) ;

▶ par l'indexation de la redevance sur le taux d'inflation et l'évolution de son assiette aux nouveaux supports de réception.

- Gains liés aux synergies par la réorganisation du groupe France télévisions
- Des économies issues de la fin de la diffusion analogique, en 2011 et des " ressources de diversification " permettront de dégager des moyens supplémentaires pour France télévisions

Avant même la remise du rapport de la commission Copé, N. Sarkozy annonce qu'il nommera lui-même le futur président de France Télévisions. Faisant fi des pistes lancées par la Commission, le projet de loi déposé reprend cette dernière idée du Président de la République et l'essentiel des propositions émises, par celui-ci, lors de l'installation de celle -ci, renforçant démesurément le secteur privé de l'audiovisuel et faisant peser de lourdes menaces sur le secteur public, dans son périmètre actuel, quant aux garanties de son indépendance face aux pouvoirs publics et quant au maintien d'un financement pérenne.

La sécurisation des chaînes de France Télévisions et l'affirmation de leurs missions n'apparaît plus dans le projet de loi, pas plus que l'idée de rendre le Conseil d'administration plus indépendant. On notera que le financement de France télévisions prévu par la commission Copé était davantage de nature à pérenniser les ressources de l'entreprise puisque elles étaient affectées pour leur majeure partie (240 millions), le doute planant sur l'affectation ou non du produit des taxes. Il prévoyait un financement davantage diversifié (et donc sécurisé ?) que celui offert par le produit des deux taxes prévues aux termes du projet de loi.

L'Avis du CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel)

Le CSA, sans doute soucieux de préserver ses prérogatives face à la menace de rapprochement avec l'ARCEP pour raison de convergence (on l'a connu beaucoup plus critique sur les avant projets de loi qui lui sont soumis...), a émis un **avis plutôt favorable à l'ensemble du dispositif avec, néanmoins, des réserves quant aux conséquences que pourrait avoir la fusion des sociétés de France Télévisions notamment en terme de diversité des programmes et de la création et de maintien du pluralisme.**

Ainsi le Conseil " prend acte " de la transformation de France télévisions en une société unique mais demande que les dispositions des cahiers des charges et l'organisation interne de cette société " unique " garantissent :

- ⇒ " le respect de l'identité de chacune des chaînes et l'absence d'uniformisation de leurs lignes éditoriales ;
- ⇒ la diversité des responsables des programmes de création, notamment dans le domaine de la fiction ;
- ⇒ le respect de l'exigence constitutionnelle du pluralisme en matière d'information. "

Sur la nomination et le retrait du mandat des présidents de France Télévisions, Radio France et la société en charge de l'audiovisuel extérieur, par décret, le Conseil estime que son avis conforme équivaut à un " pouvoir de co-décision " ; il souhaite cependant que la possibilité de retrait du mandat ne soit " réservée (qu') au seul cas de manquement grave aux devoirs de (la) fonction " afin de ne pas attenter à l'indépendance de la fonction.

Le CSA est également favorable à la suppression progressive de la publicité sur les chaînes de France Télévisions, mesure, selon le conseil, de nature à mieux différencier les programmes du service public de ceux des chaînes privées et permettant de mieux assumer les missions de service public. Il reviendra à l'Etat d'assurer le financement de France Télévisions afin qu'elle puisse " exercer pleinement ses missions de service public, assurer le respect des obligations découlant du contrat d'objectif et de moyens, et continuer à proposer des programmes attractifs dans un marché concurrentiel. "

Le conseil a souhaité en outre pouvoir préciser certaines obligations devant figurer dans l'unique Cahier des missions et des charges et approuve les dispositions s'appliquant aux COM (soumission préalable de ceux-ci au CSA et alignement de la durée du COM sur celle du mandat du président des sociétés).

Pour ce qui a trait à la transposition de la directive Service de médias audiovisuels (SMA), le CSA approuve l'intégration des services de médias audiovisuels à la demande dans le champ d'application de la loi de 1986 et l'intégration dans ses nouvelles compétences de leur régulation. L'autorité de régulation se prononce en faveur d'un allègement des obligations pour ce type de services afin de ne pas entraver leur développement et éviter leur délocalisation à l'étranger.

Le Conseil, s'agissant toujours de la transposition de la directive, déplore qu'aucune disposition permettant une meilleure accessibilité aux programmes des malentendants, ne figurent aux termes du projet de loi : pas de prise en compte des coûts engendrés par les sous-titrages, pas d'obligation de sous-titrage lors de la cession d'un programme à un autre éditeur.

Par ailleurs, le CSA approuve les nouvelles compétences qui lui sont dévolues pour élaborer les règles s'appliquant à la cession de cours extraits d' " événements d'un grand intérêt pour le public " à un service de télévisions et au placement de produits

Le CSA approuve de la même manière l'autorisation, par le projet de loi, de la seconde coupure publicitaire des œuvres dans les programmes des chaînes privées, " un élément fort de différenciation entre les télévisions privées et les chaînes

publiques " (...!), permettant d'améliorer la situation financière des chaînes privées et le développement de la création audiovisuelle

On notera les principales dispositions du projet de loi

Concernant le secteur public qui se trouve extrêmement fragilisé tant dans sa structure que dans son mode de financement :

⇒ Création d'une société unique " France Télévisions " sans que figure désormais mention des chaînes la composant. Même si l'Assemblée nationale a amélioré le dispositif en garantissant l'existence de différents services et le maintien de rédactions distinctes, il sera très facile à l'exécutif de supprimer (faute de moyens pérennes ?) une des antennes de la société (France 4 est particulièrement menacée), ce qui libérera des fréquences pour les opérateurs privés -article 1-;

⇒ Nomination et révocation des présidents de France télévisions, la société en charge de l'audiovisuel extérieur et Radio France par décret du Président de la République selon les modalités prévues par le projet de loi organique, examiné conjointement, qui renvoie à l'article 13 de la Constitution. Cet article, dans son 15° alinéa, donne compétence à la loi organique pour fixer les emplois et fonctions autres que ceux des grands corps, généraux, directeurs d'administration centrale, préfets (...) qui " en raison de leur importance pour la garantie des droits et des libertés ou de la vie économique et sociale de la Nation... " requièrent une nomination par le Président de la République. -articles 8 et 9

⇒ Suppression de la publicité sur les antennes de France télévisions en 2 temps :

- à partir du (janvier 2009, seulement de 20 heures à 6 heures ;
- à partir de l'extinction de la diffusion analogique de France Télévisions, intégralement
- à l'Assemblée nationale, le gouvernement a étendu la mesure de suppression de la publicité sur les antennes de RFO alors qu'il s'était engagé à ne pas y toucher (les pressions de la principale chaîne antillaise, ATV, semblent avoir porté leurs fruits... !) -article 18 -

⇒ Compensation de ce manque à gagner du à la suppression des recettes publicitaires par une

dotation budgétaire (prévue par la loi de finances pour 2009 et garantie, par le gouvernement, pour 3 exercices budgétaires) de 473 millions € (450 pour France télévisions et 23 pour Radio France qui continuera à collecter de la publicité)

⇒ Ces 473 millions de dotation budgétaire seront financés par le biais du produit de deux taxes, non affectées :

- L'une sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie de 0,9% produit attendu : 378 millions €-article 21 -

- L'autre de 3% sur les recettes publicitaires des services de télévision publics et privés, modulée, par amendement de l'Assemblée nationale, pour les différents opérateurs, en fonction de la progression ou non de ces recettes (ainsi se verront davantage taxées les petites chaînes de la TNT en pleine expansion alors que les chaînes historiques -telles TF1 et M6- dont les recettes stagnent acquitteront la taxe au taux minimal de 1,5%) Produit attendu : 80 millions € initialement et sans doute seulement 40 millions € compte tenu de la modulation opérée par l'Assemblée nationale- article 20-

⇒ Quant à la redevance, l'article 19 du projet de loi prévoyait l'indexation du tarif de la redevance sur le taux d'inflation, ce qui constitue un minimum vital pour la bonne productivité de cette taxe dont le montant n'a pas été augmenté depuis 2002 et se situe, à 116 € loin derrière celui de nombreux voisins européens (Allemagne et Royaume Uni, au premier chef, où la redevance acquittée est de plus de 200 €). L'assemblée nationale, consciente que la loi n'entrerait pas en vigueur au 1° janvier 2009, compte tenu du retard pris dans les débats, a préféré supprimer cet article du projet de loi et transférer l'indexation pour 2009 dans la loi de finances rectificative de 2008. A la suite du débat au Sénat et de la CMP ; cette indexation est plafonnée à 1,5% avec, cependant arrondissement à l'euro supérieur de la redevance après ajustement du tarif à ce taux -article 44 bis de la loi de finances rectificative pour 2008 -.

Le secteur privé qui va capter des parts de marché publicitaires supplémentaires voit se premier cadeau complété par l'autorisation de procéder à une deuxième coupure publicitaire lors de la diffusion des œuvres audiovisuelles et cinématographiques -article 46-

Ces deux cadeaux du législateur seront complétés par des dispositions réglementaires augmentant la durée horaire de la publicité de 6 à 9 minutes et changeant la règle actuelle de comptabilisation de la publicité, dite de l' " heure glissante " en celle de l' " heure d'horloge " permettant, dans les faits de diffuser jusqu'à 18 minutes de publicité à certaines heures (de grande écoute).

Les autres dispositions importantes du projet de loi ont trait :

⇒ à l'organisation de l'audiovisuel extérieur autour d'une société unique et hybride, aux missions et financement mal assurés, regroupant RFI, France 24 TV5 Monde et la CIRT fournissant des journalistes à la société Médi1 - articles 2, 7, 51 et 53 -

⇒ à la transposition de la directive sur les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) - articles 32 à 43-

⇒ à la substitution de comités techniques régionaux au CSA pour instruire et statuer sur les autorisations des radios locales, soit 80% des opérateurs - article 49- ;

⇒ à la mise en place, par l'Assemblée nationale, d'une clause de " must offer " (transport à la demande de l'opérateur satellitaire) des chaînes gratuites de la TNT pour l'ensemble de l'offre satellitaire (permettant de pallier les zones " blanches " de non diffusion de la TNT), mettant ainsi un terme au monopole d'Astra - article 14

⇒ à la possibilité donnée, par l'Assemblée nationale, à l'ARCEP de mise en concurrence de TDF pour permettre une modulation des tarifs de transport des services en hertzien terrestre - article 14 quater

⇒ à l'accès, autorisé par l'Assemblée nationale, de tous les services à de courts extraits d'évènements d'importance majeure (sportifs) nonobstant les clauses d'exclusivité - article 28 bis

⇒ à l'interdiction, faite par l'Assemblée nationale, de réserver à ses seuls abonnés à Internet une offre de télévision d'un opérateur de communication électronique (en l'occurrence, il s'agit de mettre fin à la pratique d'Orange de réserver certaines de ses chaînes à ses abonnés à Wanadoo) - article 49 sexies

⇒ à la possibilité, pour le gouvernement de légiférer par ordonnance, pour entreprendre l'ensemble des réformes concernant le cinéma et le CNC - articles 46 et 47

⇒ à prévoir un calendrier de déploiement de la radio numérique - ajout de l'Assemblée nationale, article 49 ter

On notera que les modifications apportées par l'Assemblée nationale, si elles ont conforté la structure même de l'audiovisuel public, ont, en revanche, eu pour conséquence de retirer encore potentiellement des sources de financement au secteur public de l'audiovisuel :

⇒ en réduisant l'assiette de la taxe sur les recettes publicitaires des opérateurs ;

⇒ en supprimant la possibilité pour RFO, d'émettre des messages publicitaires ;

⇒ en supprimant l'article indexant-sans limitation- sur le taux d'inflation, le tarif de la redevance.

Compte tenu du retard pris par l'Assemblée nationale dans l'adoption du projet de loi et, en conséquence, de son inscription en janvier seulement, à l'ordre du jour du Sénat, le texte ne pourrait être promulgué qu'en mars. Or, la loi de Finances pour 2009 prévoit d'ores et déjà la compensation financière de 473 millions d'euros, dont 450 pour France télévisions. Il était donc impossible de maintenir des écrans publicitaires dont la suppression est prévue aux termes du projet de loi encore en navette, tout en assurant une compensation financière pour la suppression de ces messages.

Le Gouvernement a longuement hésité à supprimer la publicité par décret. En effet, une telle mesure ne relève pas nécessairement du domaine de la loi (la loi actuelle plafonne seulement la durée horaire de la publicité sur les chaînes publiques) et peut être opérée par voie réglementaire.

Le gouvernement a cependant choisi de se dédouaner et de demander directement au Président de France Télévisions de supprimer, dès le 5 janvier 2009, toute diffusion de publicité entre 20h00 et 6h00 alors qu'aucun texte (législatif ou réglementaire) ne l'y contraignait. Le Conseil d'administration de France Télévisions du 12 décembre 2009 a validé cette option par 9 voix contre 2 et une abstention (celle de M. Thiollière, rapporteur au Sénat du projet de loi...)°.



Europe

Droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers

Audition de B. Vergnaud, députée européenne le 6 janvier 2009

L'essentiel de la proposition de directive COM (2008) 142 :

Objectif annoncé :

L'objectif de la directive est de définir un cadre juridique commun afin de permettre aux européens de bénéficier de soins de santé dans toute l'UE, un remboursement sur et efficace des soins et des normes de qualité communes.

Champ d'application :

La proposition s'applique à la prestation de soins de santé, indépendamment de leur mode d'organisation, de prestation ou de financement, ou de leur caractère public ou privé.

Mesures proposées :

1) Remboursement de soins de santé transfrontaliers :

a. Tous les soins non hospitaliers (dentiste, opticien, consultation médicale) auxquels un citoyen peut prétendre dans son Etat peuvent lui être dispensés et remboursés (à concurrence du montant prévu par son Etat d'origine) sans autorisation préalable dans un autre Etat membre de l'UE.

b. Tous les soins hospitaliers (soins nécessitant au moins une nuit d'hospitalisation) et spécialisés auxquels un citoyen peut prétendre dans son Etat peuvent lui être dispensés et remboursés (à concurrence du montant prévu par son Etat d'origine) dans un autre Etat membre de l'UE. Un système d'autorisation préalable est prévu, à charge à l'Etat d'accueil de faire la preuve que le flux de patients résultant de l'application de la directive est tel qu'il porte atteinte au bon fonctionnement de son secteur hospitalier.

c. Des " points de contact " nationaux pour les soins de santé transfrontaliers seront établis afin de fournir les informations nécessaires aux patients sur l'accès aux soins.

2) **Définition de principes communs:** définition précise par les Etats membres de normes de qualité et de sécurité des soins, transparence vis-à-vis des patients et des professionnels quant aux normes applicables, possibilité pour les patients d'obtenir des informations de nature médicale, financière et pratique sur les soins de santé dans un Etat membre, mise en place de procédures en cas de préjudice découlant d'une prestation de soins de santé, coopération en matière de reconnaissance des transcriptions médicales en vue d'assurer la continuité des soins, ou encore traitement non discriminatoire des patients quelque soit leur Etat d'affiliation.

3) **Coopération européenne en matière de soins de santé :** création d'un réseau communautaire de l'évaluation des technologies de santé, création de réseaux européens de référence de prestataires de soins de santé pour mutualiser les ressources et les compétences dans le cas de pathologies le nécessitant, coopération en matière de santé en ligne en vue d'obtenir l'interopérabilité des différentes technologies de communication utilisées, et collecte de données statistiques.

Un projet de directive à l'histoire controversée

Directive sur le marché intérieur des services et soins de santé

L'historique de ce projet de directive est particulièrement lourd. Il est directement lié au vif débat qui avait eu lieu sur l'inclusion des services de santé dans le projet de directive visant à achever

le marché intérieur des services (dite " Bolkestein "), les services de santé étant assimilés à des services marchands.

Jusqu'à lors, le règlement 1408/71 sur la coordination des régimes de sécurité sociale permettait de recevoir un traitement dans un autre pays de l'UE. Mais dans deux arrêts de 1998 (" Kohl " et " Decker "), la Cour européenne de Justice avait précisé que puisque les soins de santé étaient fournis contre rémunération, ils doivent être considérés comme des services au sens du traité. En conséquence, le principe de libre circulation devait s'appliquer à ce secteur. Dans sa proposition de directive sur les services dans le marché intérieur en 2004, la Commission avait alors formulé ces principes juridiques en incluant les services de santé.

Suite à un amendement du Parlement européen de février 2006, les services de santé avaient été finalement exclus¹ de la directive services (2006/123/CE). Le Parlement européen avait alors demandé une initiative juridique séparée de la part de la Commission, afin de respecter la spécificité des soins de santé et garantir leur protection juridique². Après avoir mené une vaste consultation publique sur le sujet début 2007, la Commission a donc présenté le 2 juillet dernier dans le cadre de son " agenda social " dit " renouvelé "³, ce projet de directive spécifique aux soins de santé en Europe.

Un projet revu à la baisse par la Commission européenne

Les vives réactions rencontrées par la Commission européenne lors de sa consultation (notamment de la part des Etats membres) ont retardé la présentation du projet de directive et conduit la Commission à revoir plusieurs fois sa copie, en particulier sur la possibilité d'une autorisation préalable pour les soins hospitaliers, clef de voûte pour les Etats membres du respect de leur compétence nationale en matière d'organisation de soins de santé. Au sein même de la Commission, le projet de directive a fait l'objet d'intenses débats entre les différentes directions générales concernées et leurs Commissaires (marché intérieur, santé, emploi). La Commission s'est donc en définitive limitée à la mobilité des patients, en renonçant à celles des professionnels. Ces difficultés de départ au sein même de la Commission témoignent de la forte sensibilité du sujet.

Organiser le marché intérieur des services de santé ?

La sécurisation juridique du remboursement des soins droits de santé dans un Etat membre autre que celui d'affiliation, est nécessaire et souhaitable, le contentieux devant la Cour de Justice européenne s'étant multiplié au cours des dernières années. Les règles ainsi créées l'ont été de manière jurisprudentielle, au cas par cas. Il convient donc au législateur de clarifier l'exercice général des droits individuels découlant des arrêts de la Cour.

Si cette sécurisation est nécessaire, il est tout de même frappant de remarquer en premier lieu que la base juridique du projet de directive est l'article 95 du traité qui vise à assurer la libre circulation des patients au sein du marché intérieur. Il fait également référence à l'article 152 visant un niveau élevé de protection de la santé pour tous les citoyens de l'Union, sans toutefois en faire sa base juridique. La primauté du marché intérieur sur la santé est donc clairement établie. Cette base " marché intérieur " est d'ailleurs beaucoup plus utile pour la Commission, qui ne dispose en matière de politique de santé que d'une compétence d'appui aux Etats membres.

La Commission reprend la jurisprudence de la Cour de Justice qui dans de nombreux cas s'est appuyée sur le droit du marché intérieur. La Cour a ainsi affirmé que la liberté de prestation des services inclut la liberté des destinataires de services, notamment des personnes devant recevoir des soins médicaux, de se rendre dans un autre Etat membre pour bénéficier de ces services⁴. Le remboursement des frais de soins de santé dispensés dans un autre Etat membre vise donc à " favoriser la prestation de services de soins de santé ", comme le reconnaît la Commission à plusieurs reprises dans son exposé des motifs.

1-Sous réserve d'avoir fait l'objet d'un mandatement (voir note du groupe du 17 décembre sur les SSIG).

2-Voir à ce sujet le rapport du Parlement européen du 10 mai 2007 " sur l'impact et les conséquences de l'exclusion des services de santé de la directive relative aux services dans le marché intérieur " dont le rapporteur était Bernadette Vergnaud.

3-Agenda qui est en définitive très peu social... (voir à ce propos la note du groupe du 31 octobre 2008).

4-C-158/96, Kohll.

Ainsi "ni leur caractère particulier, ni leur mode d'organisation ou de financement ne saurait les faire échapper au principe fondamental de libre circulation ", selon la Commission.

Certaines garanties sont certes apportées : principe du remboursement sur la base des règles existantes dans le pays d'affiliation ou encore possibilité de recourir à une autorisation préalable pour les soins hospitaliers dans certaines conditions. La Commission a reconnu que le projet de directive ne devait pas affecter l'organisation des soins de santé de chaque Etat membre, **mais nombreux sont les oublis qui auraient pu permettre d'avoir une directive équilibrée entre le droit des patients et la nécessaire préservation des systèmes de soins** (voir infra). Comme le souligne le Parlement européen " l'accroissement de la mobilité des patients et des professionnels de santé ne doit pas conduire à la mise en place d'un marché intérieur des services de santé qui serait une mise en concurrence par les coûts, conduisant à un nivellement par le bas préjudiciable à la qualité des soins, et créant un système de santé à deux vitesses où seuls les patients les plus aisés et les mieux informés tireraient les bénéfices "5.

En définitive, on peut légitimement se poser la question des réels bénéficiaires de la directive. Qui peut en effet se permettre d'aller se faire soigner dans un autre pays ? Aujourd'hui dans l'UE, la prestation de soin est essentiellement locale/nationale pour des raisons pratiques et culturelles, mais également financières comme le révèle un sondage d'Eurobaromètre de 20076. De plus, selon les seuls chiffres dont dispose la Commission européenne, en moyenne, 1% du budget des services publics de santé est consacré aux soins de santé transfrontaliers en Europe chaque année, laissant à penser que ce phénomène, en constante augmentation, reste toutefois limité. Contrairement à l'obligation de conduire une étude d'impact approfondie, la Commission européenne semble disposer de peu de données quant aux conséquences de son projet de directive.

En outre, l'exercice de codification des arrêts de la Cour est rendu délicat par l'existence d'un second corps de règles, basées sur des principes différents. Il s'agit du règlement 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et non salariés et à leurs familles

se déplaçant dans la Communauté, qui concerne toutes les prestations sociales et du règlement 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Basé à l'origine sur le principe de la libre circulation des travailleurs, le règlement de 1971 (modifié en 2004) s'applique aujourd'hui de façon générale aux patients disposant d'une affiliation au régime de sécurité sociale d'un Etat membre. Il vise la prise en charge des coûts de soins de santé nécessaires lors d'un séjour temporaire d'assurés dans un autre Etat membre (à travers la carte européenne d'assurance maladie).

Le règlement est nettement affaibli par l'absence de réelle révision depuis 1971, mais également par le projet de directive, qui ne procède pas de la même logique. **L'intégration européenne a fait passer le principe de libre circulation des personnes d'un droit à caractère économique vers un droit personnel des citoyens**7. Ce projet de directive consacre ce glissement, sans pour autant clarifier les conditions de co-existence des deux systèmes de remboursement.

Ainsi les règles tarifaires ne sont pas les mêmes : celles de l'Etat de traitement s'appliquent dans le cas du règlement, alors que dans le projet de directive, ce sont celles de l'Etat d'affiliation. La Commission précise dans son projet que les patients pourront choisir l'un ou l'autre des systèmes, selon ce qui leur convient le mieux !...

Au Conseil des Ministres comme au Parlement européen, nombreux responsables politiques ont souligné le risque de confusion entre les deux systèmes, sans articulation clairement définie8. On pourrait ainsi voir émerger une " troisième voie " de remboursement, définie par la jurisprudence amenée à se prononcer sur la coexistence des règles découlant de la directive et celles du règlement9. La sécurisation juridique visée par l'initiative de la Commission européenne n'est donc en aucun cas garantie en l'état actuel du projet.

5-Résolution du Parlement européen du 10 mai 2007, Op. cit.

6-Flash Eurobaromètre n° 210, rapport analytique, juin 2007, Cross-border health services in the EU (" les services de santé transfrontaliers dans l'UE ").

7-Voir l'article de A. Coheur, " Les zones frontalières sont-elles créatrices de nouvelles perspectives dans le domaine de la mobilité des patients ? ", Revue Médicale de l'Assurance Maladie, volume 34 n° 3, juillet- septembre 2003.

8-Un amendement est ainsi proposé à ce sujet au sein de la Commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen.

9-Dans sa résolution sur le projet de directive du 9 décembre 2008, la commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée Nationale " souhaite (...), pour prévenir tout risque d'une troisième voie de prise en charge, mieux faire prévaloir le principe de sécurité juridique, grâce à une harmonisation tant de la définition des soins de santé que du régime de l'autorisation préalable aux soins hospitaliers et aux soins spécialisés, avec les règlements précités [1408/71 et 883/2004] comme avec les décisions de la Cour de justice intervenues en la matière ".

On pourra donc regretter l'absence de proposition de révision du règlement sur la coordination des régimes de sécurité sociale, visant à traiter dans un cadre global et sur la base d'objectifs réels de santé publique, des droits des patients en Europe. La libre circulation des patients permet à la Commission européenne de proposer un projet de directive, mais sur des fondements extrêmement marqués politiquement et parfois peu cohérents, et en définitive biaisés par rapport aux besoins et à la réalité des pratiques en matière de droits des patients et plus généralement de santé en Europe.

Le difficile équilibre entre prérogatives nationales et politique européenne en matière de santé : le principe de subsidiarité au cœur du débat

La santé publique reste une compétence primaire des Etats membres, l'Union européenne n'intervenant qu'en " appui ". Toute initiative européenne en matière de santé publique, domaine par excellence de la subsidiarité, se doit donc de respecter cette répartition des compétences. Il revient donc aux Etats membres de maîtriser la régulation des systèmes de soins en termes d'offres, de qualité et de coûts. Ainsi, les patients ne seront remboursés de soins transfrontaliers que si ces soins existent dans leur Etat d'affiliation et sur la base du tarif pratiqué dans cet Etat. De même, une plus grande coordination dans la reconnaissance des prescriptions médicales d'un pays à l'autre est recherchée, mais seulement dans la mesure où le médicament en question est prescrit dans l'Etat d'affiliation du patient.

Plus délicate est la question de l'autorisation préalable au remboursement par le système de sécurité sociale d'un Etat membre d'affiliation, de soins dispensés dans un autre Etat membre. Interprétant la jurisprudence de la Cour, la Commission propose qu'aucune autorisation préalable ne soit retenue dans le cas de soins non hospitaliers.

Dans le cas de soins hospitaliers- dont la définition fait débat¹⁰-, le projet de directive permet toutefois la possibilité pour un Etat de prévoir un système d'autorisation préalable, mais sans en faire une obligation générale.

La Cour de Justice européenne avait en effet admis que le risque d'atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale ou que l'objectif de maintenir un service médical et hospitalier équilibré et accessible à tous puissent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général, justifiant une restriction au principe de libre prestation des services. En outre, le nombre des infrastructures hospitalières, leur répartition géographique, leur aménagement et leurs équipements, ou encore la nature des services médicaux offerts doivent pouvoir faire l'objet d'une planification, selon la Cour.

Deux conditions à l'autorisation préalable pour les soins hospitaliers et spécialisés doivent donc être remplies, à charge à l'Etat membre d'en apporter la preuve:

- 1) si le traitement avait été dispensé sur son territoire, les coûts y afférents auraient été pris en charge par leur système de sécurité sociale ;
- 2) le flux sortant de patients résultant de l'application de la directive porte ou est susceptible de porter une atteinte grave à l'équilibre financier du système de soins, et/ou à la planification et la rationalisation menée dans le secteur hospitalier (nécessaire au maintien d'un service médical accessible à tous et équilibré, de la capacité de traitement, ou des compétences médicales sur le territoire).

On ne pourra que s'interroger en premier lieu sur la charge de la preuve, renversée par rapport à la jurisprudence de la Cour. Compte tenu des risques que pourrait faire poser ce projet de directive sur l'équilibre financier des régimes publics de sécurité sociale et en l'absence d'une véritable politique solidaire en matière de santé, il semblerait plus approprié que les Etats puissent librement décider de recourir à une autorisation préalable, dans le respect du principe de non discrimination, à charge pour la Commission de vérifier a posteriori la proportionnalité de la mesure.

Ce contrôle pourrait s'apparenter au contrôle de l'" erreur manifeste de jugement " utilisé pour vérifier la définition des services publics par les Etats membres.

10-Qu'en est-il par exemple des soins ambulatoires, utilisés dans certains pays en lieu et place d'une hospitalisation

En outre, la définition de soins hospitaliers et spécialisés susceptibles de faire l'objet d'une autorisation préalable pourrait être du ressort national afin de prendre en compte la diversité des situations en Europe.

Les récentes discussions au Conseil des Ministres tendent vers cette solution, qui a été proposée par la présidence française comme un des éléments de compromis. De même, la quasi majorité des Etats membres déclarent vouloir utiliser la possibilité d'autorisation préalable, généralisant ainsi son utilisation.

En tout état de cause, compte tenu de l'orientation idéologique de la Commission européenne, il est tout à fait regrettable que le principe de subsidiarité soit en quelque sorte transformé en défense naturelle contre les tentatives de (dé)régulation européenne. L'ambition socialiste pour une Europe de la santé est tout autre.

Des oublis fâcheux

Depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam, l'Union Européenne contribue à " un niveau élevé de protection de la santé " (article 3.1). La Charte des droits fondamentaux reconnaît le droit à la sécurité sociale et à la protection sociale (articles 34 et 35). En 2001, pour la première fois, la Commission a posé des priorités pour l'avenir des soins de santé, à savoir garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière des systèmes de santé¹¹.

En juin 2006, le Conseil a adopté une déclaration sur les valeurs et les principes communs aux systèmes de santé dans l'UE, fondés sur la qualité, la sécurité, des soins fondés sur des données probantes et sur l'éthique, la participation du patient, l'accès à la justice, le respect de la vie privée en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel et la confidentialité¹². Ces principes ont ensuite été repris dans le livre blanc de la Commission de 2007 sur sa stratégie pour 2008-2013 en matière de santé¹³.

Sur cette base, une politique substantielle en matière de et pour la santé des Européens, est donc possible.

La Commission européenne entend traduire ces principes énoncés par le Conseil dans le projet de directive sur la mobilité des patients. Le second chapitre de la directive définit ainsi les responsabilités incombant aux Etats membres (définition de normes de qualité, transparence vis-à-vis des patients, procédure de règlement des litiges etc. ¹⁴).

Cependant un certain nombre d'aspects essentiels permettant d'appliquer concrètement les principes énoncés par le Conseil, sont passés sous silence. Une approche plus solidaire et plus intégrée des droits des patients en matière de soins transfrontaliers aurait été bienvenue, compte tenu des problèmes d'accès aux soins et de financement dans certains Etats membres.

La recherche de la qualité est la raison première des patients européens à la mobilité médicale¹⁵. On ne pourrait donc se satisfaire d'une libéralisation du marché intérieur des soins de santé, sans politiques solidaires permettant aux États membres qui accusent un retard dans le développement de leur politique de santé, de le rattraper. L'accès aux soins transfrontaliers devrait s'accompagner de l'objectif prioritaire de réduction des inégalités devant la santé (objectif qui ne figure d'ailleurs pas dans la stratégie européenne de santé pour les années 2008-2013...).

De plus, le projet de directive rappelle dans un considérant que " les systèmes de santé de la Communauté sont une composante essentielle des niveaux élevés de protection sociale et contribuent à la cohésion et à la justice sociales ", et qu' " ils s'inscrivent dans le cadre plus large des services d'intérêt général ", mais aucun article de la directive n'y fait explicitement référence. Ainsi, on pourrait inclure dans les conditions de mise en œuvre de l'autorisation préalable la préservation des fonctions essentielles des services publics de santé (cohésion sociale et territoriale notamment).

11-Communication de la Commission du 5 décembre 2001 sur l'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées : garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière, COM (2001) 723 final.

12-JO C 146 du 22 juin 2006, p.1.

13-Livre blanc de la Commission du 23 octobre 2007, "Ensemble pour la santé: une approche stratégique pour l'UE 2008-2013", COM (2007) 630 final. Cette stratégie définit trois objectifs prioritaires : " favoriser un bon état de santé dans une Europe vieillissante ", " protéger les citoyens des menaces pour la santé " (épidémie, bioterrorisme), " agir en faveur de systèmes de santé dynamiques et des nouvelles technologies ".

14-Voir la liste complète dans l'encadré résumant le projet de directive, page 1.

15-Voir l'Eurobaromètre de juin 2007, op. cit.

De même, l'objectif de continuité des soins est bien précisé dans l'exposé des motifs, mais bute sur une application pratique délicate en terme de transfert du dossier médical du patient et de protection des données.

Les services de santé ne peuvent être considérés comme des services à prestation unique, mais s'inscrivent dans un cycle médical long dont la connaissance par les professionnels de soins est essentielle à la prévention comme au traitement des pathologies du patient. Le droit des professionnels (formation, responsabilité) ont d'ailleurs été complètement oubliés du projet de directive, alors qu'ils sont intrinsèquement liés aux droits des patients.

On notera toutefois certains éléments positifs, ayant trait à la coopération en matière de soins de santé entre les Etats membres (données statistiques, mutualisation des ressources pour des pathologies spécifiques ...). Là réside une réelle valeur ajoutée européenne et peut-être l'embryon d'une véritable politique européenne de santé publique.

Un calendrier politique très particulier

Au-delà de ces questions de fond, le calendrier de négociations de la proposition est en soi un choix politique. En effet, à quelques mois des élections européennes ce sujet sera l'un des sujets potentiellement explosifs politiquement durant la campagne, comme l'avait été en son temps la " directive Bolkestein ".

Ainsi, il conviendrait de ne pas se précipiter pour trouver un accord en une lecture d'ici avril 2008, mais de prendre le temps de la négociation et des consultations afin de rééquilibrer réellement la proposition de directive. C'est en tous les cas ce que la majorité des délégations nationales (dont la française) du groupe du Parti socialiste européen (PSE) au Parlement européen défend, mais la négociation au sein du PSE n'est pas encore aboutie.

Du côté des conservateurs européens, le groupe est divisé, de nombreuses professions libérales étant contre le projet de directive.

Le calendrier du Parlement européen fixé au début de la procédure de codécision, demeure donc. Du côté du Conseil, les Etats membres (dont la France) sont extrêmement prudents sur la directive et avancent pas à pas en redéfinissant les contours de la subsidiarité et l'articulation avec les règles existantes de coordination des régimes de sécurité sociale.

Il est donc difficile de donner un pronostic quant au résultat des discussions. En tout état de cause, l'Europe de la santé reste à réaliser, et il serait inopportun de laisser croire aux citoyens qu'elle ne peut se construire que par le seul prisme de la liberté de circulation.



Europe

En attendant l'Europe sociale...

Application des règles communautaires aux services sociaux d'intérêt général

« L'Union combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et les droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion sociale, économique et territoriale et la solidarité entre les Etats membres »

Article 2, Traité de Lisbonne

La définition de « services publics » à la française qui renvoie à la fois au service rendu et au statut de fournisseur, au service public administratif et au service public commercial et industriel ne recouvre pas le même champ en droit communautaire. Dans ce domaine en effet, seule la mission du service compte et ces services sont qualifiés de services d'intérêt général, économiques ou non économiques. Dans le domaine social, cette différence est également de mise, les services sociaux étant, dans la majorité des cas, qualifiés de services sociaux à caractère « économique ».

De cette différence juridique, découle une conception très politique de ces services et du rôle qu'ils doivent jouer dans la société. Or sans sécurisation juridique propre, les services sociaux sont aujourd'hui menacés par des règles communautaires qui permettent certes de déroger aux règles de la concurrence et du marché intérieur, mais sous réserve de conditions bien souvent très difficiles à remplir ou non pertinentes, voire choquantes lorsque ces services s'adressent aux plus vulnérables.

Bataille juridique, bataille politique, ce thème complexe, n'en constitue pas moins un enjeu considérable pour la cohésion sociale du pays.

Services sociaux d'intérêt général : une définition par défaut

Le terme de services sociaux d'intérêt général est apparu que très récemment dans le vocabulaire européen. Dans le domaine social marqué par des conceptions et des modes d'organisation

historiques et politiques très différents entre Etats membres¹, l'action de l'Union européenne a été fortement limitée par l'application du principe de subsidiarité, qui exige que l'UE n'intervient que dans les domaines où elle apporte une valeur ajoutée et que les moyens communautaires soient proportionnés aux objectifs. Il appartient en effet aux Etats membres de qualifier les missions d'intérêt général, la Commission n'exerçant (en théorie tout au moins) qu'un « contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation »².

Cependant, à travers la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne et les différentes communications de la Commission européenne, l'intervention du droit communautaire par le biais notamment du marché intérieur des services, se fait de plus en plus présent.

Ainsi, les services sociaux d'intérêt général ont été qualifiés pour la première fois par la Commission européenne en 2004³, puis précisés dans des différents documents non législatifs.

¹ Le Conseil de l'Europe distingue quatre modèles de services sociaux en Europe : le modèle nordique basé sur le principe de protection pour tous (Suède, Norvège, Danemark, Finlande), le modèle de la solidarité familiale (Espagne, Grèce, Italie, Portugal), le modèle Beveridge (Royaume-Uni) qui accorde une place importante à la fourniture directe de services, et le modèle de la subsidiarité (France, Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas) où les services sont fournis principalement par des structures à but non lucratif financées essentiellement par l'Etat, cité dans le rapport du Conseil Economique et Social, « Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ? », avril 2008.

² Qui peut toutefois aboutir à remettre en question l'existence même du service ! Ce fut notamment le cas pour le système de logement social aux Pays-Bas, ouvert à un très grand nombre de citoyens au nom du service public du logement. Pour la Commission, celui-ci devait s'adresser avant tout aux personnes les plus vulnérables et avait donc remis en question la qualification de SIG par le gouvernement néerlandais.

³ Livre blanc sur les services d'intérêt général du 12 avril 2004, COM (2004) 374.

La Commission a également reconnu leur spécificité⁴. Enfin, selon la jurisprudence de la Cour on peut désormais distinguer deux grandes catégories de SSIG : les « services sociaux d'intérêt économique général » (SSIEG) et les « services sociaux non économiques d'intérêt général » (SSNEIG).

⇒ SSNEIG :

Selon la Cour de Justice, les services non économiques d'intérêt général concernent des fonctions « exclusivement sociales » ou de puissance publique. Les SSNEIG recouvrent ainsi la protection sociale obligatoire, ou encore les services scolaires du primaire et du secondaire obligatoires. **Les règles de concurrence et du marché intérieur ne s'appliquent pas**, ces services relèvent des seuls principes généraux du Traité (transparence, proportionnalité, égalité de traitement, nécessité, non discrimination).

⇒ SSIEG :

Les services sociaux sont qualifiés de services sociaux d'intérêt économique général (SSIEG) dès lors qu'ils exercent une « activité économique », c'est-à-dire une activité satisfaisant deux conditions⁵ :

- 1) Cette activité s'exerce sur un marché organisé,
- 2) il existe une rémunération de ce service (même si celle-ci est payée par l'Etat et que ce service est gratuit pour le bénéficiaire).

Ils répondent aux principes communs gouvernant tous les services économiques d'intérêt général, à savoir l'accès universel, la continuité, la qualité, l'accessibilité tarifaire et la protection des utilisateurs.

Par exemple, le logement social, la protection sociale non obligatoire, l'éducation non obligatoire (secondaire ou supérieure), ou encore les soins de santé sont considérés comme des services sociaux économiques d'intérêt général. La nature de l'opérateur qui assure la gestion et le financement du service n'est pas un critère pertinent au regard des règles européennes. Seule la nature du service compte. **Les services sociaux à caractère économique constituent environ 80% des SSIG.**

Première difficulté, la notion d' « activité économique » pose un certain nombre d'interrogations, non clarifiées par la Cour.

Il peut s'avérer extrêmement difficile pour une autorité publique de déterminer s'il existe un « marché » pour un service social, et donc de le classer en service social économique ou en service « purement social ». En outre, dans certains secteurs, notamment les services à la personne en pleine progression, un « marché » peut être constitué très rapidement, remettant en cause le régime juridique qui encadrait jusqu'alors les services sociaux d'intérêt général du secteur donné.

Deuxième difficulté, le droit communautaire est applicable (droit de la concurrence et droit du marché intérieur⁶), sous réserve du bon accomplissement de leurs missions d'intérêt général. Il convient ici de souligner que la primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général sur ces trois domaines (article 86-2) s'applique non pas aux services en question, mais aux « entreprises » chargées de la gestion de ce service. Ce terme général⁷ paraît extensif au regard du type de prestataires de services sociaux !...

De manière générale, c'est donc le cadre juridique des SIEG qui s'applique aux SSIEG, cadre inventé pour les entreprises de réseau (secteurs de l'énergie et des transports par exemple) dans une stricte logique de libéralisation de monopoles. Or la spécificité même des services sociaux, de part leur histoire liée aux mobilisations de la société civile, est de recouvrir une grande diversité de missions et d'acteurs (Etat, collectivités locales, mais aussi fondations, entreprises privées, associations, mutuelles, syndicats, entreprises publiques et privées....). Et comme le rappelle le Comité économique et social, même lorsqu'un service public dans le domaine social a été créé en France, il n'a jamais en été conçu comme un monopole. L'assimilation au modèle d'organisation des SIEG de réseau et à vocation industrielle, paraît donc quelque peu décalée avec la réalité...

⁴ Communication sur les services sociaux d'intérêt général, COM (2006) 177.

⁵ Le fait d'être qualifié de social n'est pas en soi suffisant, CJCE, Pavlov, 22.01.2002 et Fresskot du 22.05.2003.

⁶ Liberté d'établissement, de prestation, non discrimination, transparence dans la commande publique, interdiction des aides d'Etat.

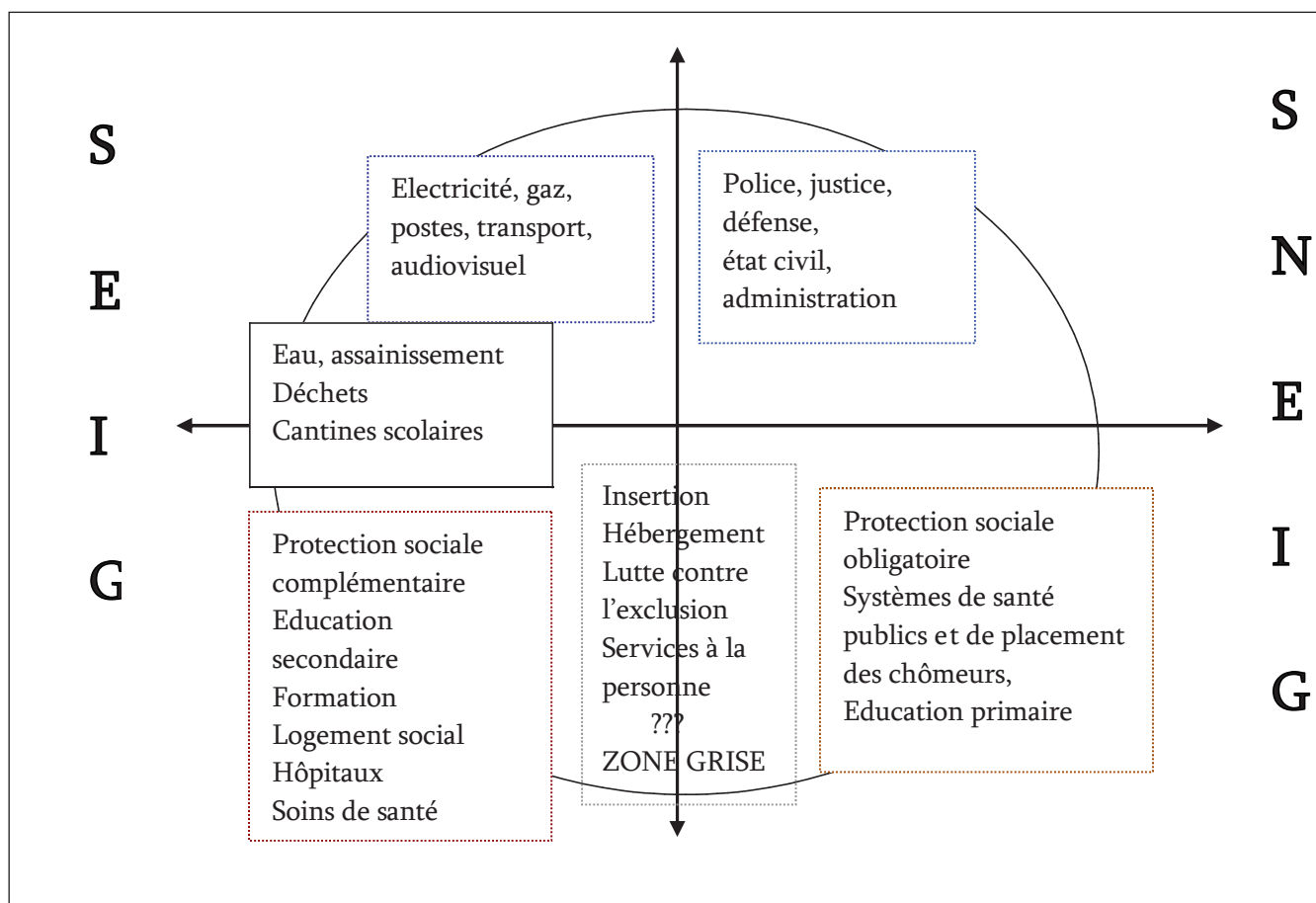
⁷ Toute entité exerçant une activité économique, quelque soit son statut, sa finalité, sa forme juridique, le caractère public ou privé de ses actionnaire, son caractère lucratif ou non.

En 2007, le Parlement européen avait d'ailleurs estimé erronée « l'approche des SSIG qui juxtapose d'une part les normes relatives à la concurrence, aux aides publiques et au marché, et d'autre part les concepts de services public, d'intérêt général et de cohésion sociale »⁸.

En définitive, la qualification d'un service en SSIEG ou SSNEIG peut s'avérer très complexe (selon le type de financement, selon les activités en question, existence d'un marché organisé) et la Cour de Justice est souvent amenée à se prononcer au cas par cas en l'absence - faut-il le rappeler ?- de droit primaire ou de droit privé, la Commission européenne ayant refusé de légiférer sur ces services jusqu'à présent.

Pour résumer⁹ :

Services d'intérêt général
SIG = SIEG + GNEIG



Services sociaux d'intérêt général
SSIG = SSIEG + SSNEIG

⁸ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2007 sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, P6-TA (2007) 0070.

⁹ Schéma inspiré du collectif SSIG.

Premier défi : L'obligation de mandatement ou l'effet pervers de l'absence de droit dérivé propre et donc protecteur des SSIG

Définition du mandatement

La dérogation aux règles de concurrence et de marché intérieur s'applique dès lors qu'une entreprise est « chargée » de la gestion d'un SSIEG (selon la terminologie du Traité de Rome de 1957), ou autrement dit « mandatée ». Selon la jurisprudence de la Cour, cette notion se définit par le caractère obligatoire de la fourniture du service en question et par un acte officiel de mandatement de la part de la puissance publique.

Plusieurs modes de mandatement sont possibles - la panoplie des modes d'attribution étant plus large qu'en droit français-, auxquelles se rattachent des règles bien précises :

Les modes d'attribution d'un SSIEG en bref :

« In house » ou régie

Ou

Entreprise extérieure mandatée :

a. **Marché public** : contrat de prestation de service en contrepartie d'une rémunération fixe

⇒ Les services sociaux et sanitaires sont exemptés de l'obligation formelle d'appel d'offre.

⇒ Les principes généraux de transparence, de non discrimination et d'égalité de traitement s'appliquent.

b. **Concession** : contrat de concession de services quand l'entreprise assume toute ou une partie du risque d'exploitation

⇒ Appel d'offre non obligatoire

⇒ Les principes généraux de transparence, de non discrimination et d'égalité de traitement s'appliquent.

c. **Mandatement direct** : droits exclusifs ou droits spéciaux sous la forme d'agrément, de conventionnement ou de licence

Un régime dérogatoire aux règles du marché extrêmement compliqué et complètement inapproprié à la réalité des services sociaux

Sans mandatement, les services sociaux peuvent être considérés comme des « services » mar-

chands ¹⁰ non spécifiques et donc soumis aux règles du marché intérieur et de la concurrence et tombant dans le champ d'application de la directive 2006/123/EC « marché intérieur des services » (dite « Bolkestein »). Cette directive n'exclut en effet pas tous les SIEG¹¹ de son champ d'application, mais seulement certains services d'intérêt général à savoir les services de soins de santé et les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat ou par des prestataires mandatés par l'Etat.

Ces dispositions concernant le mandatement posent différents et d'importants problèmes, notamment en France où les services sociaux n'ont jamais fonctionné de la sorte.

D'une part, on ne pourra qu'être frappé par le formalisme bureaucratique appliqué aux services sociaux. La question du mandatement pour bénéficiaire des clauses dérogatoires à la concurrence et au marché intérieur était facilement applicable pour les industries de réseau, organisées en grands monopoles (un acte de mandatement pour chaque secteur était donc nécessaire). Mais peut-on appliquer le même droit aux services sociaux ? Le problème est en effet tout autre pour les services sociaux, qui par définition sont gérés par des milliers de prestataires extrêmement variés, opérant sur des marchés pas toujours constitués ou pertinents.

En outre, la tradition juridique française se base sur le système de l'autorisation - qui date d'avant la Révolution française- du prestataire à fournir des services, à l'opposé d'un régime reposant sur l'obligation. Cette autorisation peut prendre la forme d'une autorisation légale, d'un agrément ou d'un conventionnement couplé à un agrément, en fonction des secteurs.

¹⁰ L'article 50 du traité CE définit les services comme « les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes ». La directive « services » précise qu'il peut s'agir de « toute activité qui consiste à offrir des services ou des biens sur un marché, même si cette activité est qualifiée de service public par un Etat membre et qui s'exerce normalement contre rémunération ».

¹¹ Par contre, les services d'intérêt général non économiques en sont totalement exclus.

L'initiative provient donc de ces prestataires, alors que dans le régime de l'obligation, c'est à la puissance publique de qualifier les services dont elle (et la société en général) a besoin, et de définir une obligation de service public par un acte de mandatement. L'approche retenue par la Commission européenne se base donc exclusivement sur la commande publique, bien loin des réalités locales et sociales et de l'histoire même du développement de ces services. En effet, dans un certain nombre de secteurs, ce sont les associations qui sont à l'origine de la fourniture de services, repris éventuellement dans un second temps par l'Etat ou les collectivités locales (soins aux SDF, petite-enfance, services et soins aux personnes âgées...). Pour exemple, 90% des actions dans le domaine du handicap proviennent du secteur associatif, bien souvent à la pointe par rapport à la puissance publique. **Si le financement de ces services est essentiellement public en France par tradition jacobine, la définition du service social provient souvent d'acteurs engagés pour une cause.**

Enfin, si sans mandatement, ces services tombent dans le champ de la directive service, on mesure les conséquences terribles pour les personnes bénéficiant de ces services sociaux. **Tous les citoyens ne sont pas à égalité devant le marché, et ce ne sont pas seulement des services qui sont en jeu, mais les personnes, souvent très vulnérables, qui sont un peu plus menacées.**

Second défi, conséquence du premier : Le contrôle du financement des SSEIG

Définitions et règles applicables

Une autre question épineuse, liée au mandatement, se pose : celle du contrôle de la compensation de S(S)IEG, qui est soumis à des règles extrêmement complexes permettant dans certains cas de déroger aux règles du traité relatives à l'encadrement des aides d'Etat.

Dans le cas d'une passation de marché public, la rémunération de la prestation est définie par le marché, l'aide de la collectivité territoriale ou de l'Etat est alors qualifiée de « prix » et ne constitue pas une aide d'Etat (et ne relève pas ainsi des articles 87 et 88 du Traité).

Dans les autres cas, la Cour de Justice a fixé quatre critères suivant lesquels une compensation de service public ne constitue pas une aide d'Etat (jurisprudence Altmark¹²) :

- 1) Exigence d'un acte officiel (mandatement) :** « L'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies » ;
- 2) Exigence de transparence :** « Les paramètres sur la base desquels est calculée ma compensation doivent être préalablement établis de façons objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ».
- 3) Exigence de nécessité et de proportionnalité :** « La compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes qui y sont liées ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Le respect d'une telle condition est indispensable afin de garantir que n'est accordé à l'entreprise bénéficiaire aucun avantage qui fausse ou menace de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle de cette entreprise ».
- 4) Exigence de non affectation des échanges garantie par la stricte compensation des coûts liés à la prestation :** « L'entreprise est choisie 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, ou, le niveau de la compensation est fixé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes correspondantes ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ».

Le mandatement est donc obligatoire pour bénéficier d'une dérogation. Deuxième difficulté, il est souvent bien difficile de définir le « référentiel du coût d'entreprise moyen bien gérée » et dans certains secteurs, cette notion n'a aucune pertinence.

¹² CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH, C-280/00.

Est-ce que par exemple l'action d'un CCAS en faveur des personnes âgées vulnérables (et insolubles) forcément déficitaire et donc demandant de fortes compensations, constitue une concurrence déloyale vis-à-vis des prestataires privés de services aux personnes âgées ?!

Dans le cas où ces quatre critères ne sont pas satisfaits, les aides aux SSIEG sont qualifiées d'aides d'Etat. Une nouvelle dérogation s'impose alors. En effet, d'après la décision de la Commission européenne du 28 novembre 2005¹³, certaines aides d'Etat sont exemptées de l'obligation de notification auprès de la Commission européenne et sont réputées compatibles avec le marché commun (sans contrôle de la Commission) :

- 1) Les compensations de S(S)IEG octroyées aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 millions d'euros au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du S(S)IEG et dont le montant annuel de compensation ne dépasse pas 30 millions d'euros l'an.
- 2) Les compensations octroyées aux hôpitaux et aux services de logement social pour des activités qualifiées de SIEG par les Etats membres.
- 3) Les compensations de SIEG dans le domaine maritime et aérien, selon des seuils déterminés¹⁴.

Dans ces trois secteurs, il faut néanmoins satisfaire les conditions suivantes :

- 1) Existence d'un acte de mandatement
- 2) Proportionnalité de la compensation
- 3) Contrôle réguliers de la part des Etats membres

Si ces critères ne sont pas satisfaits, alors les compensations que reçoivent les prestataires de services constituent des aides d'Etat soumises à l'obligation de notification et donc au contrôle a posteriori de la Commission européenne.

Pour résumer, une compensation de service public :

Ne constitue pas une aide d'Etat :

⇒ Marché public : rémunération sous forme de « prix »
Ou

⇒ 4 critères Altmark remplis (mandat, transparence, nécessité/proportionnalité, non affectation des échanges)

SINON : Constitue une aide d'Etat :

⇒ Sans obligation de notification et réputée compatibles avec le marché commun : domaines et critères du paquet Monti-Kroes (dont le mandatement)

⇒ Obligation de notification et contrôle de sa légalité: dans les autres cas

Des règles de financement complexes ... Un enjeu économique non avoué

On comprendra aisément la complexité (l'impossibilité ?) pour les acteurs sociaux d'appréhender de telles règles européennes, pourtant essentielles à la survie financière de leur activité. En outre, il convient de rappeler que les modes de financement de services sociaux d'intérêt général sont extrêmement divers en France. Pour exemple, sur les 21.5 milliards d'euros de financement des associations de la santé et du social, on constate une répartition entre 1/3 de financements privés (dons, cotisations...), et 2/3 de financements publics, parmi lesquels l'Etat (à hauteur de 17.7%), les départements (17%), les organismes sociaux (15%) et les communes (10.7%)¹⁵. Comment dès-lors envisager le mandatement ? **Malgré la clarification et une plus grande souplesse apportée par le paquet Monti-Kroes, le contentieux entre Etats membres (bien souvent les collectivités locales) et la Commission européenne risque d'être encore fourni.**

Enfin, force est de constater que derrière le contrôle du financement, se cache la question du rôle économique joué par les services sociaux. Ceux-ci, fortement mobilisateurs de ressources et d'emplois, constituent de fait un enjeu de taille pour l'achèvement du marché intérieur.

¹³ Décision 2005/842/CE de la Commission 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 service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général, dite paquet « Monti-Kroes » du nom des deux commissaires européens successifs en charge de la concurrence, à l'origine de cette décision.

¹⁴ Trafic annuel moyen inférieur à 300 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG pour les liaisons aériennes ou maritimes avec les îles et trafic annuel moyen inférieur à 1 million de passagers pour les aéroports et 300 000 pour les ports au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG.

¹⁵ D'après les travaux de Viviane Tchernogog, chercheur au CNRS, cité dans le rapport du Conseil Economique et Social d'avril 2008 (supra).

D'ailleurs leur définition communautaire en SSEIG remplace directement les termes du débat dans le champ traditionnellement économique de l'action de la Communauté (marché intérieur). Les règles du contrôle du financement de ces services découlent donc directement de cette logique. Il est édifiant de constater le dynamisme de la Commission européenne pour réglementer cet aspect des services sociaux, et son peu d'entrain lorsqu'il s'agit de définir positivement et concrètement les SSIG en Europe.

Déclinaison au niveau national des règles communautaires: un exercice délicat et non abouti

Un calendrier resserré et une méthode gouvernementale qui se veut « concertée »...

L'enjeu est aujourd'hui de mettre en œuvre ces règles au niveau national (dans le cas de la directive services) et d'en contrôler l'application (paquet Monti-Kroes). D'une part, la directive sur le marché intérieur des services doit être transposée d'ici décembre 2009¹⁶. D'autre part, les Etats membres ont l'obligation de rendre un rapport le 19 décembre prochain à la Commission européenne sur la mise en œuvre du paquet Monti-Kroes afin d'évaluer l'application « détaillée » des règles permettant d'assurer la compensation exacte des coûts résultant de l'exécution des missions de services d'intérêt général.

En vue de ces deux étapes et pour coordonner la position des autorités françaises dans ces deux exercices¹⁷, le gouvernement a, le 31 juillet dernier, confié à Michel Thierry, Inspecteur général des Affaires sociales la responsabilité de présider un groupe de travail sur « la sécurisation juridique des SIEG et plus particulièrement des SSIG ». Selon la lettre de mission, « les pouvoirs publics tiennent à ce que l'ensemble des acteurs impliqués soient consultés : collectivités locales, professionnels du secteur, partenaires sociaux notamment ». En outre, ce groupe de travail est chargé « d'offrir un appui méthodologique et juridique aux collectivités publiques pour l'élaboration et la mise en place de mandats confiant la gestion d'un SIEG avec les règles des aides d'Etat ».

Parallèlement, le gouvernement a envoyé une circulaire aux préfets de régions et de départements le 4 juillet 2008 pour qu'ils encouragent et aident les collectivités territoriales à « saisir les opportunités » du paquet Monti-Kroes et mettre en conformité un nombre important d'interventions économiques des collectivités.

Sur le fond, afin de transposer la directive services, le gouvernement doit procéder à **un recensement de l'ensemble des régimes de réglementation des services sociaux** (et des SIEG en général) afin d'envisager leur inclusion ou leur exclusion de la directive. Il s'agit donc de déterminer pour chaque service s'il a fait l'objet d'un acte de mandatement procédant d'une obligation de fournir le service en question.

De même, le rapport d'application du paquet Monti-Kroes/Altmark devra recenser les entreprises mandatées, collecter les informations nécessaires au calcul et à la justification économique de la compensation activité par activité, distinguer les compensations de SIEG constitutives d'aides d'Etat des autres etc.... **La complexité de la manœuvre n'est donc pas feinte.**

Les collectivités locales en première ligne¹⁸

Les collectivités territoriales sont en définitive les premières concernées par ces règles, étant bien souvent l'autorité publique organisant la prestation des services sociaux. Comme l'a récemment reconnu le Tribunal de première instance de la Cour de Justice des Communautés européennes, « la responsabilité de décider quel service doit être considéré comme un service d'intérêt général et comment il doit fonctionner incombe en premier lieu à l'échelon local »¹⁹. Cependant comme on l'a vu précédemment, la jurisprudence de la Cour de Justice et les décisions de la Commission amènent à relativiser cette reconnaissance.

¹⁶ Une partie essentiellement technique (les guichets uniques etc.) avait été effectuée dans la loi de modernisation de l'économie.

¹⁷ Une mission interministérielle a en effet déjà été créée sur la transposition de la directive services.

¹⁸ Voir à ce sujet les actes du séminaire européen du 11 juillet 2008 « quel cadre européen pour les services publics locaux ? », organisé par l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe.

¹⁹ Arrêt Bupa, T 283 03 du 12 février 2008.

Les règles européennes relatives aux services sociaux posent en tous les cas un véritable problème d'articulation de la construction européenne avec l'échelon local, articulation souvent négligée par le pouvoir central. Il convient d'ailleurs de se demander si la concertation avec les élus locaux promise par le gouvernement a bien eu lieu et s'ils ont été entendus. Il en a été en tous les cas peu fait état au Sénat, institution représentant les territoires.

En outre, selon la logique du gouvernement et de la droite en général, il faut tout faire pour aider les collectivités locales à faire jouer les exemptions. Intervenant lors d'une conférence à la Maison de l'Europe le 1er décembre dernier, Jacques Toubon, eurodéputé, a ainsi convenu d'un « problème d'application et de connaissance » des règles en la matière. Dans l'état actuel du droit, c'est en effet un pragmatisme bien utile pour sauvegarder certains services ! Néanmoins, compte-tenu des difficultés réelles d'application, de la vision même de l'organisation et du rôle de ces services dans la société, la seule application de dérogations ne saurait être acceptable du point de vue politique. Car c'est bien la façon entière d'envisager les services sociaux qui est erronée. On ne saurait se satisfaire de ce pur exercice comptable auquel veut procéder le gouvernement français.

Les oublis fâcheux de la Commission européenne... confortés par la Présidence française du Conseil

Plus que jamais une clarification juridique est nécessaire sur les services d'intérêt général, et notamment sur les services sociaux d'intérêt général. Ce n'est pas à la jurisprudence mais au législateur de décider de la définition et du mode d'organisation des SSIG.

Cette clarification passe par l'adoption d'un acte de droit positif en la matière, un règlement, permettant d'adopter un statut juridique propre et protecteur des services sociaux, garant de leur financement comme de leur mission, tel que le réclament les syndicats et le parti socialiste européen.

Prétextant que les dispositions du Traité de Lisbonne (protocole sur les services publics et base juridique) -pas encore ratifié- étaient suffisantes à

la protection des SIG, le Président de la Commission européenne Manuel Barroso a décidé en novembre 2007 de ne pas présenter de directive sur le sujet. Dans sa récente communication sur les services sociaux d'intérêt général de juillet 2008 de son nouvel agenda social, la Commission européenne se contente de promouvoir le site internet interactif qu'elle a créé, permettant à tout citoyen de poser une question sur la réglementation en vigueur. Face aux menaces pesant sur certains services sociaux, il apparaît extrêmement choquant de s'en remettre à un tel gadget, en lieu et place d'un véritable outil législatif.

Dans le droit fil de ce qui précède, il convient de remarquer la faiblesse du programme de la présidence française du Conseil à ce sujet. A l'exception d'un « forum » de discussion organisé à Paris fin octobre, la présidence française n'a rien entrepris pour l'adoption d'un programme de travail vers l'adoption d'un acte de droit sur la question.

Dans la « feuille de route » des Présidences française, tchèque et suédoise pour les travaux du Conseil des 18 prochains mois figurent parmi les thèmes prioritaires les dossiers des SIEG et des SSIG. Mais l'habillage verbal technocratique ne saurait cacher le manque total d'ambition concrète sur ce sujet. A titre d'illustration, «sur la base de la communication de la Commission relative aux services d'intérêt général, les travaux seront poursuivis en ce qui concerne la reconnaissance de la particularité de ces services ainsi que l'élaboration d'un cadre communautaire facultatif pour la qualité donnant des orientations quant à la méthodologie à adopter pour définir, suivre et évaluer des normes de qualité au niveau national.

Les questions des aides d'État et des marchés publics pourraient être examinées de manière plus approfondie dans le contexte des services sociaux d'intérêt général » (!).

Or, on le sait, absent du programme de travail de la Commission européenne en 2008, la protection des services sociaux d'intérêt général est une nouvelle fois oubliée dans le document de la Commission pour 2009. Rien ne se passera avant le renouvellement de la Commission suite aux élections européennes de juin 2009.

Dans un même temps, le gouvernement procédera à la transposition de la directive services. Les services sociaux pourraient donc constituer un véritable thème de mobilisation pour la gauche européenne, qui ne peut se satisfaire de « forums de discussions », de « site internet interactif » ou encore de « circulaires » expliquant les dérogations, autant d'excuses pour ne pas développer le volet social de la construction européenne.

Prochaines étapes :

- Décembre 2008 : Conclusions du groupe de travail présidé par Michel Thierry.
- 19 décembre 2008 : Rapport d'évaluation remis par chaque Etat membre à la Commission européenne sur l'application du paquet « Monti-Kroes ».
- Décembre 2009 : Examen et décision de la Commission sur les suites à donner aux exemptions prévues dans le paquet « Monti-Kroes ».
- 12 Décembre 2009 : Date limite de transposition de la directive marché intérieur des services en droit national.



Question d'actualité

Avenir de la gendarmerie

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

Ma question concerne la gendarmerie et donc la sécurité de tous nos concitoyens. J'ai déjà longuement discuté avec vous, madame la ministre et, avec toute la courtoisie que je vous dois, je connais déjà vos réponses. Il y a des choses que Mme la ministre ignore peut-être et c'est pourquoi je m'adresse à M. le Premier ministre.



Voici une note de Matignon, de son cabinet, même si certains la qualifient de nulle et non avenue. Or, elle se révèle d'une actualité brûlante puisqu'elle annonce et prépare la fermeture, à partir de 2009, de quatre écoles de gendarmerie sur huit. Malgré les multiples dénégations, la note en question avait vu juste. Il y a quelques jours, nous avons appris, et M. Raffarin nous l'a confirmé, que c'était effectivement le cas. Plus grave encore, selon cette note que je vous remettrai, monsieur le Premier ministre, serait prévue la fermeture de 175 brigades territoriales sur 1 700, soit plus de 10 % ! De même, il est envisagé de supprimer quinze escadrons de gendarmerie mobile sur 128 !

Ma question est simple et n'est pas celle d'un groupe politique, mais celle du Sénat tout entier au Gouvernement.

Pouvez-vous nous assurer, monsieur le Premier ministre, qu'il n'y aura pas de fermeture de brigades ni de dissolution d'escadrons de gendarmerie en 2009 ? Ou alors, donnez-nous la liste précise des fermetures prévues par la cure d'amaigrissement à laquelle vous comptez soumettre la gendarmerie. Tous les élus de nos territoires attendent votre réponse.

Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Avec une courtoisie au moins égale à la vôtre, je vais vous redire, monsieur Carrère, en présence de M. le Premier ministre, ce que je vous ai déjà dit avant-hier et hier encore. Effectivement, il y a eu une note de travail rédigée en interne par un membre du cabinet du Premier ministre, note qui devait servir de base de travail...

Mais bien sûr, elle existe ! D'ailleurs, vous l'avez largement utilisée, et de façon quelque peu biaisée, 48 heures avant les élections sénatoriales dans un certain nombre de départements, alors même que vous saviez qu'il ne s'agissait que d'hypothèses de travail. Ainsi, la fermeture d'écoles de gendarmerie était prévue depuis longtemps. En revanche, cette note cite des écoles qui n'ont pas été fermées. C'est aussi la preuve qu'il ne s'agit que d'un document de travail qui a été contredit par la suite. Ce sera la même chose pour les fermetures de gendarmeries que vous avez évoquées.

Vous savez que je n'ai qu'une parole. Or, j'ai dit et redit à la Haute assemblée que je tenais à la présence des gendarmeries dans les zones fragiles.

J'ai également dit, lors de l'examen du budget, que les gendarmes seraient recentrés sur leur cœur de métier, ce qui permettra, en les dégageant de tâches administratives, de les reverser dans les brigades. La présence de la gendarmerie dans les zones rurales continuera à être assurée.

Ce n'est pas en répétant dix fois des contrevérités qu'elles cesseront d'être fausses !



Question d'actualité

Services d'urgence

par René-Pierre SIGNE, sénateur de la Nièvre

L'association des médecins urgentistes Amuf a appelé le 17 novembre à un arrêt de travail à compter du 1er décembre ; c'est une grève symbolique, sans impact sur la prise en charge des malades. Les urgentistes protestent contre la forte augmentation de leur temps de travail, les restrictions budgétaires, les suppressions de postes -20 000 emplois supprimés dans les hôpitaux- les fermetures de services, notamment de Samu et de Smur. Ils demandent que leurs horaires soient reconnus et payés comme il se doit, eux qui travaillent plus de 70 heures consécutives. Leur métier n'est pas de routine mais épuisant, humain, à haute responsabilité.



Le lien entre le médecin et le malade, si nécessaire, est entravé par la rigueur de la tarification à l'activité ; le métier se déshumanise progressivement. Le ministère de la santé soutient que les urgences ont bénéficié depuis une dizaine d'années des moyens les plus importants au sein de l'hôpital, ce que conteste l'Amuf, qui met en avant la faible augmentation du nombre des intervenants et l'encombrement croissant des services, la médecine libérale étant onéreuse et difficile d'accès.

On touche là du doigt la politique du Gouvernement, qui ne voit pas ou ne veut pas voir l'inquiétante dégradation de notre système de santé. La France ne peut plus s'enorgueillir de son système de protection sociale ni même de sa sécurité sanitaire, qui n'est plus assurée en milieu rural que par les sapeurs-pompiers.

La grève a été largement suivie. Elle est approuvée par une majorité de nos concitoyens et une large intersyndicale, et sera suivie d'une journée de mobilisation pour la défense de l'hôpital public, marque de l'exaspération et de la colère des médecins et des personnels. Ils ne veulent plus travailler dans des conditions dégradées au détriment de la sécurité des patients.

L'étranglement financier de l'hôpital atteint les limites du supportable, d'autant que nombre d'établissements sont accablés par des déficits importants. Voici ma question : la dégradation des services de soins hospitaliers a-t-elle été perçue ? Malades et médecins peuvent-ils attendre une amélioration de leur fonctionnement, en particulier de celui des urgences ?

Réponse de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Vous avez tort de relayer les slogans d'une association non représentative, d'ailleurs désavouée par les quatre organisations représentatives des praticiens hospitaliers.

Nous avons fait des efforts intenses ces trois dernières années en faveur des urgences, créé 5 200 postes et 7 500 lits. Contrairement à ce que vous avez dit, le nombre de services d'urgence a augmenté, pour atteindre aujourd'hui 647 ; dans votre département, à Clamecy, j'ai d'ailleurs créé cette année une antenne de Smur hélicoporté.

Il faut noter que 80 % des personnes accueillies aux urgences pourraient être traitées d'une autre façon. Nous allons continuer à agir, en amont en trouvant des solutions au problème de la démographie médicale, dont nous débattons prochainement dans le cadre de la loi « Hôpital-patients-

santé-territoires » ; et en aval pour améliorer les relations entre l'hôpital et les structures accueillant les personnes âgées ou handicapées. La rénovation des services d'urgence se poursuivra dans le cadre du plan « Hôpital 2012 », ainsi que l'appui organisationnel. Savez-vous qu'à l'hôpital Ambroise Paré de Boulogne, le temps d'accueil des personnes âgées a pu être réduit de 25 %, les hospitalisations de courte durée après accueil aux urgences de 50 %, et que le temps d'attente pour les urgences vraies a été réduit à néant ?

Je recevrai les urgentistes la semaine prochaine, j'installerai dans les premiers jours de janvier le Conseil national des urgences. Sachez que nous écoutons les professionnels et que nous faisons tout pour améliorer les services.



Question d'actualité

Régularisation des sans-papiers de l'intérim

par Jean DESESSARD, sénateur de Paris

Je m'inquiète à nouveau, monsieur le ministre de l'immigration, des 88 travailleurs intérimaires sans-papiers qui sont en grève active depuis le 3 juillet dernier, devant l'agence d'intérim qui les emploie, Man BTP, dans le 10^e arrondissement de Paris. Je vous remercie tout d'abord de votre réponse rapide à ma lettre du 11 décembre dernier où je demandais qu'une solution soit trouvée avant la fin de l'année. Mais votre réponse reste insuffisante au regard de l'urgence.



Il est temps de changer notre regard sur les travailleurs migrants. Où est le scandale, où est l'inacceptable ? Dans le fait que ces personnes soient venues en France pour travailler et nourrir leurs familles ? Ou bien dans l'existence de réseaux clandestins qui profitent, sur un marché du travail underground, de la situation de ces travailleurs ? Où est le scandale, l'inacceptable ? Vient-il de ces travailleurs sans frontières qui abandonnent leur pays pour venir construire nos routes, nos écoles et nos hôpitaux ? Ou bien des boursicotiers sans frontières qui spéculent et s'enrichissent sans rien produire pour la société ?

Cessez enfin de considérer ces travailleurs comme des délinquants et regardez leur mouvement de grève comme celui de salariés comme les autres, qui se battent pour la reconnaissance et le respect de leurs droits. Ce combat nous concerne tous, car il s'agit de lutter contre le travail au noir et l'exploitation de la clandestinité, en particulier pour les travaux illégaux tel le traitement de l'amiante sans protection.

Les critères que vous avez retenus pour les travailleurs sans-papiers et qui ont permis de régulariser plus d'un millier d'entre eux, ne s'appliquent pas au cas des intérimaires, qui pourtant travaillent en France depuis plus de 8 ans pour certains, sont appréciés des chefs d'équipes qui reconnaissent la qualité de leur travail et de leur savoir-faire, et font régulièrement appel à eux sur leurs chantiers.

La totalité de ces salariés intérimaires dont j'évoquais la situation ont aujourd'hui des promesses d'embauches de Vinci, Eiffage et Rabet Dutilleul et de l'entreprise d'intérim Man BTP.

Êtes-vous prêt à régulariser leur situation avant la fin de l'année ? Ce geste prouverait que l'urgence est bien à la lutte contre le travail clandestin et non à la répression des sans-papiers qui ont osé porter au grand jour leur situation.

Réponse de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Je vous remercie, monsieur le sénateur, d'avoir souligné que je vous ai fait une réponse sur le fond sous moins de six jours. Le Gouvernement avance sur ce sujet délicat guidé par un principe simple et lisible : un étranger en situation irrégulière a vocation à être reconduit dans son pays d'origine, sauf raisons liées à une situation humanitaire, sanitaire, économique et sociale.

Il est possible, sur le fondement de l'article 40 de la loi de 2007, que vous n'avez, soit dit en passant, que très mollement soutenue, de procéder à la régularisation de travailleurs immigrés sous réserve qu'ils disposent d'un vrai contrat de travail, dans un métier sous tension et que l'entreprise s'engage à acquitter les taxes dues au recrutement de travailleurs étrangers.

On avait annoncé 50 000 voire 100 000 dépôts de dossiers. Il n'y en a eu en tout et pour tout que 3 500, qui ont été examinés au cas par cas et ont donné lieu à la régularisation d'un peu plus de 1 000 personnes.

La situation des intérimaires étant particulière, elle mérite une attention particulière. Il n'est pas question de régulariser tous ceux qui sont employés dans ce secteur, sachant que certains ne sont embauchés que pour quelques heures et n'ont aucune perspective d'intégration. On peut en revanche l'envisager pour ceux qui ont de réelles perspectives, soit qu'ils bénéficient d'un contrat de mission, soit que les entreprises s'engagent à leur fournir un volume de travail équivalent, par exemple, à un Smic mensuel.

Si vous prenez l'opinion à témoin, monsieur le sénateur, choisissez de bons critères ! Je puis vous citer deux enquêtes d'opinion, l'une, du Parisien-Aujourd'hui en France, qui fait apparaître que 68 % des Français approuvent l'examen au cas par cas, l'autre, publiée par Métro il y a quelques jours, et qui montre que 83 % des Français considèrent que la lutte contre l'immigration illégale est prioritaire ou indispensable.

Le Gouvernement répond à ces attentes, en s'appuyant sur un principe de justice.



Document parlementaire

Les droits du Parlement

Réponse de Nicolas SARKOZY au courrier adressé par le Président du groupe socialiste sur les droits du Parlement

Monsieur le Président de la République,

Le conseil des ministres de mercredi 10 décembre doit adopter un projet de loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution telle qu'elle a été modifiée en juillet dernier.

En l'état, ses articles 7 et 8 sont inacceptables et contredisent votre volonté affichée de revaloriser le Parlement et de rééquilibrer les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Le premier institue en effet la possibilité pour le Parlement c Le second prévoit un délai global de discussion d'un texte à l'issue duquel des « amendements déposés par les membres du Parlement » seraient « mis aux voix sans discussion ».

L'application de ces procédures serait précisée par les règlements des assemblées, qui doivent être modifiés. Aucune garantie n'est apportée à ce stade sur le caractère consensuel ou pas de ces modifications ni sur les modes de décision de ces procédures de « débats simplifiés ».

Cette remise en cause du droit d'amendement constituerait une régression sans précédent des droits des parlementaires et une atteinte grave aux droits d'expression de l'opposition. Ces dispositions invalident totalement les assurances répétées sur la préservation du droit d'amendement, énoncées pendant les débats parlementaires de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Ainsi, devant l'Assemblée nationale, le 28 mai dernier, la Garde des Sceaux, Mme Rachida Dati, assurait que : « le Gouvernement n'a pas l'intention de remettre en cause le droit d'amendement. Non seulement les amendements pourront être librement déposés, mais ils pourront également

être examinés en séance », ce que confirmait, devant le Sénat, le 16 juillet, le secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement, M. Roger Karoutchi : « Il ne s'agit nullement, avec cet article, de porter atteinte au droit d'amendement, qui continuera à s'exercer en commission et en séance publique ».

Le rapporteur de la révision, le président de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann garantissait, le 28 mai également, le droit d'amendement en ces termes : « Il n'est pas question de limiter le droit pour un député de déposer des amendements : il pourra le faire en commission et, une fois que la commission aura voté son texte et que celui-ci sera, selon le nouveau dispositif, soumis en séance plénière, chaque député aura évidemment à nouveau le droit de déposer des amendements ».

Devant le Congrès, le 21 juillet, le Premier ministre évoquait une « réforme qui tempère les pouvoirs de l'exécutif en renforçant ceux du législatif » et défiait « quiconque de trouver dans un seul de ces articles un recul pour les libertés ! Tous convergent pour élargir les champs de notre démocratie et mieux équilibrer les pouvoirs ».

Lorsque l'article 44 de la Constitution a été modifié, l'utilisation du « ou » disjonctif a signifié sans ambiguïté, et selon les propos répétés des rapporteurs ou du Gouvernement, que les parlementaires devaient pouvoir continuer à exercer leur droit d'amendement en séance publique, nonobstant les procédures nouvelles permettant l'adoption d'amendements en commission.

Il résulte clairement des travaux préparatoires que le Constituant a donné son assentiment à la révision de cette disposition de la Constitution parce qu'elle préservait le droit d'amendement.

Toute autre interprétation irait à l'encontre de la volonté exprimée par le législateur.

Ainsi, l'établissement d'une durée d'examen d'un texte (appelé « crédit-temps »), qui signifie clairement que les groupes parlementaires se verront attribuer un temps de parole qu'ils ne pourront dépasser, est inacceptable parce qu'il porte atteinte au caractère individuel du droit d'amendement.

Plutôt que de limiter le dépôt d'amendements, ne serait-il pas plus juste de donner à l'opposition les moyens lui permettant de se faire entendre par d'autres voies ? C'est dans cet esprit que nous avons, tout au long du travail sur les réformes des règlements des assemblées, défendu nos propositions en vue d'un véritable statut de l'opposition. A ce sujet, nous attendons toujours des précisions sur le contenu des « droits spécifiques » des groupes de l'opposition que l'article 51-1 a proclamé.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons, Monsieur le Président de la République, et afin de veiller au respect de la Constitution, de disjoindre les articles 7 et 8 du projet de loi organique précité.

Je vous prie, Monsieur le Président de la République, de croire en l'assurance de notre très haute considération.

Réponse du Président de la République

Vous avez bien voulu, par un récent courrier, me faire part de vos observations sur le projet de loi organique relative à l'application des articles 34 1, 39 et 44 de la Constitution. Je vous en remercie.

Ce texte fait suite aux modifications apportées à la Constitution au mois de juillet dernier en vue, conformément aux recommandations du comité Balladur, de diversifier les modalités d'expression du travail parlementaire. Il a pour objet d'organiser le droit de résolution désormais reconnu aux assemblées parlementaires, la présentation des documents d'évaluation qui devront être produits à l'appui des projets de loi ainsi que les modalités d'exercice du droit d'amendement.

Je ne doute pas que le débat parlementaire qui s'engagera dans les prochaines semaines permettra de confronter les points de vue et d'examiner les contributions de l'ensemble des groupes à la modernisation du travail des assemblées, dont les pouvoirs ont été renforcées par la révision constitutionnelle.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Communiqué de presse

Privatisation de la poste : vers le conflit frontal !

A lors que les syndicats ont claqué, la semaine dernière, la porte de la Commission Ailleret, Michel Teston, au nom du groupe socialiste du Sénat, tient à exprimer ses vives inquiétudes face aux conclusions du rapport Ailleret prônant le changement de statut de La Poste, en SA sans que d'autres solutions alternatives ne soient proposées.

De plus, les dernières déclarations de Nicolas Sarkozy ne vont certainement pas dans le sens de l'apaisement mais plutôt dans celui du conflit frontal avec les syndicats... Avec toujours les mêmes techniques de communication, le chef de l'Etat affirme qu'il s'agirait de « mettre 600 millions d'euros de plus pour rénover 700 bureaux de poste de plus », alors qu'en réalité l'Etat n'accomplit que très partiellement son obligation de compensation du surcoût du transport de la presse et pas du tout celle relative à la présence postale.

Michel Teston qui a animé, pendant plusieurs semaines, un groupe de travail sur la Poste dénonce ce qui ressemble à une véritable mise en scène. **Le groupe socialiste ne peut donc que dénoncer une situation où manifestement les dés étaient jetés à l'avance.** L'histoire récente avec les cas de Gaz de France et d'EDF est suffisamment éloquente...

Enfin, comment ne pas souligner les risques que ferait peser sur l'emploi, un changement de statut de la Poste en SA. Déjà, depuis 2003, La Poste a supprimé 25 000 emplois. **Pour les sénateurs socialistes, l'emploi stable, qualifié doit être pérennisé et ce d'autant plus dans la conjoncture actuelle.**

Michel Teston tient donc à réaffirmer que les sénateurs socialistes s'opposeront au changement de statut de La Poste ainsi qu'à toute forme de privatisation même partielle de ce service public essentiel.

Diffusé le 18 décembre 2008



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

Responsable de la publication : Sandra THEVENOUD

Secrétariat : Aïcha KRAÏ

avec la participation des collaborateurs du groupe

Contact : 01 42 34 34 21

Fax : 01 42 34 45 03

s.thevenoud@senat.fr