

DIRECTIVE EUROPEENNE SUR LES SERVICES ET SERVICES A LA PERSONNE

I. Calendrier prévisionnel suite à l'achèvement des travaux de transposition

Le processus de transposition de la **directive européenne sur les services dans le marché intérieur** vient de s'achever en France.

Le gouvernement a envoyé fin janvier à la Commission européenne un ensemble de fiches décrivant les régimes d'encadrement concernés par la directive "services" (500 fiches dites IPM d'élaboration interactive des politiques) ainsi qu'un rapport de synthèse récapitulant les travaux de transposition.

Adoptée fin 2006 par le Conseil et le Parlement européen, cette directive, qui vise à organiser le marché intérieur des services en favorisant le libre établissement des opérateurs et la libre prestation, devait être transcrite en droit national pour le 28 décembre 2009.

La France avait confié le pilotage des travaux de transposition au Ministère de l'économie et des finances (MINEFE) et créé une mission spécifique dédiée à cet exercice. Le gouvernement a également décidé de ne pas adopter de loi de transposition générale mais d'éclater celle-ci dans plusieurs textes et surtout de procéder à un travail de déclaration des régimes d'encadrement concernés par la directive et de justification de ces régimes (le cas échéant) dans le cadre des raisons impérieuses d'intérêt général (RIIG)¹ prévues par la directive, en ce qui concerne les dispositions relatives à la liberté d'établissement.

Suite à l'envoi des fiches déclarant les régimes d'encadrement concernés par la directive et du rapport de synthèse sur la transposition nationale envoyé à la Commission européenne par chaque Etat membre, un exercice d'évaluation mutuelle entre Etats membres est prévu courant 2010. Sur la base de ces travaux d'évaluation mutuelle, la Commission européenne remettra, fin 2010, un rapport de synthèse au Conseil et au Parlement européen tirant les conclusions des différents processus de transposition.

Par ailleurs, le Parlement européen a décidé d'effectuer un suivi de la mise en oeuvre de la directive "services" : La commission du marché intérieur du Parlement européen doit réunir au printemps les parlements nationaux afin de procéder à un retour d'expérience sur les lois nationales ou régionales de transposition.

II. Situation des services à la personne en France au regard de la directive services

Il faut distinguer la situation des services à la personne régis par le régime de l'autorisation prévu par la loi 2002/2 et ceux soumis à l'agrément prévu par la loi dite Borloo de 2005.

- Services d'aide à domicile régis par l'autorisation loi 2002/2

Dans son rapport de synthèse adressé à la Commission européenne, le gouvernement français souligne que l'adoption de la loi HPST du 21 juillet 2009 comprend des dispositions qui concernent les régimes d'autorisation relatifs aux ESMS. La mise en place d'une procédure d'appel à projet social et médico-social créée par la loi HPST permet de répondre aux exigences de mandatement posées par

¹ Motifs constituant une RIIG : ordre public, santé publique, protection des consommateurs et de l'environnement etc.

l'article 2.2.j et d'exclure la grande majorité des ESMS du champ d'application de la directive services. Pour les ESMS, ne seraient maintenus dans le champ d'application de la directive services que ceux qui sont autorisés mais ne font pas appel à des financements publics et ne passent pas par la procédure d'appel à projets prévue par la loi HPST.

Les services à domicile régis par le régime de l'autorisation sont donc dans la même situation que les autres ESMS : Seules les autorisations délivrées selon la procédure d'appel à projets² sont considérées comme un mandat au sens de la directive services et permettent une exclusion. Les services à domicile qui sont autorisés sans passer par la procédure d'appel à projets restent donc dans le champ de la directive services.

Services d'aide à domicile régis par l'agrément (article L. 7231 du code du travail)

L'agrément simple et qualité ne vaut pas mandatement au sens de l'article 2.2.j de la directive services car le régime de l'agrément ne comprend pas « d'obligation impérative de mettre en œuvre le service ». Les services d'aide à domicile régis par l'agrément restent donc dans le champ de la directive services. Ils sont soumis aux dispositions relatives à la liberté d'établissement des opérateurs (qui impliquent un examen des régimes d'encadrement existants pour vérifier qu'ils ne constituent pas une entrave à la libre installation et une simplification des procédures administratives à travers la mise en place de guichets uniques) et à la libre prestation de service (obligation de garantir un libre accès à l'activité de service dans l'Etat d'accueil).

Le régime de l'agrément fait donc partie des régimes déclarés par la France à la Commission européenne dans le cadre des 500 fiches.

Concernant le régime de ***l'agrément qualité***, le gouvernement a procédé à une déclaration du régime de l'agrément qualité et à sa justification au nom des RIIG prévues par la directive. En outre, dans son rapport de synthèse, le gouvernement indique que le régime de l'agrément qualité est en cours de réforme afin de supprimer les exigences interdites par la directive "services" que sont la condition d'activité exclusive (en vertu de laquelle un prestataire de SAP ne peut pas exercer une activité dans un autre domaine), de forme juridique obligatoire et de siège social sur le territoire national.

Concernant le régime de ***l'agrément simple***, le gouvernement indique qu'il va être transformé en régime déclaratif. La procédure va être également simplifiée à travers une procédure de centralisation de la déclaration.

Ces modifications du régime de l'agrément avaient été annoncées en mars 2009 dans le cadre du plan II des SAP, dans le cadre de mesures visant à simplifier les règles pour l'accès des prestataires aux services à la personne.

La directive services a-t-elle des incidences en matière fiscale ?

L'article 2 paragraphe 3 de la directive services indique que la directive ne s'applique pas en matière fiscale.

Cependant, les services qui restent dans le champ de la directive services sont clairement considérés comme des services revêtant un caractère économique car fournis contre rémunération³. De plus, ils se situent dans la perspective du marché intérieur européen qui vise à favoriser et développer l'activité de

² Détermination des financements publics visés par la procédure d'appel à projets : Les financements publics concernés par la procédure d'appel à projets « s'entendent de ceux qu'apportent directement ou indirectement, en vertu des dispositions législatives ou réglementaires, les personnes morales de droit public ou les organismes de sécurité sociale en vue de supporter tout ou partie des dépenses de fonctionnement » *Ordonnance N°2010-177 du 23/02/2010*.

³ Selon la CJCE, la caractéristique essentielle de la rémunération réside dans le fait que celle-ci constitue la contrepartie économique de la prestation en cause, contrepartie qui est normalement définie entre le prestataire et le destinataire du service. En outre, l'élément de rémunération compris comme contrepartie économique ne suppose pas nécessairement un but lucratif.

service et de manière indirecte, dans une perspective concurrentielle avec tous types d'opérateurs. Cela pourrait-il avoir à terme des conséquences sur le régime fiscal des opérateurs, et en particulier sur le régime d'exonération des associations aux impôts commerciaux en vertu de la règle des 4 P ?

Quelles sont les conséquences de la directive services en matière de financement public des services qui sont dans son champ d'application ?

La directive services est "neutre" sur les conditions de financement des services par les collectivités publiques. Elle vise en premier lieu à examiner les régimes d'encadrement des services dans le cadre de ses dispositions visant à favoriser la liberté d'établissement des opérateurs européens.

Pour les questions de financement public des opérateurs, il faut analyser la réglementation européenne relative aux aides d'Etat et plus particulièrement celle qui régit le financement des compensations de SIEG et qui oblige toute collectivité publique souhaitant financer un opérateur économique chargé d'une mission d'intérêt général à établir un acte de mandatement déterminant les obligations qui lui sont imparties et la mission pour laquelle il est financé.

Les collectivités locales qui versent une subvention d'équilibre aux associations d'aide à domicile ou qui leur prêtent des locaux doivent donc se mettre en conformité avec la réglementation européenne sur le financement des compensations de SIEG : Tout financement public octroyé par une collectivité publique doit se faire dans le cadre d'un mandat⁴. Le mandat octroyé doit préciser le contenu de la mission d'intérêt général et les paramètres de calcul du financement octroyé. Un nouveau modèle de convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) de subvention répondant aux exigences européennes de mandatement a été élaboré par l'administration centrale et peut être utilisé par les collectivités territoriales (cf. circulaire du Premier ministre du 18/01/2010).

La procédure de tarification y répond également.

III. Perspectives de l'Uniopss sur ce dossier

- Récupérer auprès des pouvoirs publics français la fiche transmise à la Commission européenne déclarant le régime de l'agrément qualité
- Suivre le travail d'évaluation mutuelle de la transposition de la directive services dans les Etats membres en vue du rapport de la Commission européenne fin 2010
- Proposer une étude comparative de la transposition de la directive pour les secteurs de l'aide à domicile et de la petite enfance dans la perspective du 3è Forum des SSIG sous présidence belge en octobre prochain.
- Explorer les incidences fiscales éventuelles.

⁴ Au-delà de 200 000 € sur trois ans