

<b>Accueil</b>	<b>Rechercher</b>	<b>L'actualité du livre</b>	<b>Liens</b>	<b>Agenda</b>	<b>Votre panier</b>
	<b>Nos publications</b>	<b>S'abonner</b>	<b>Qui sommes-nous ?</b>	<b>Association</b>	<b>Contacts</b>

## Europe



### Directive services : le retour de Bolkestein

**La directive sur les services devrait être largement amendée par le Parlement européen. Mais de nombreux problèmes demeurent.**

« *Jamais un fait politique n'a pénétré de manière aussi violente dans l'esprit des Français. Jusqu'alors, cette émotivité était réservée à des événements tels que l'affaire Grégory ou la victoire des Bleus à la Coupe du monde* », soulignait, en mai dernier, Jean-Marc Lech, coprésident de l'institut Ipsos, à propos de l'impact, dans le débat public français, du projet de « directive services », dite Bolkestein, du nom du très libéral ancien commissaire européen néerlandais, qui avait concocté ce texte (avalisé cependant par l'ensemble de la Commission précédente, présidée par Romano Prodi, actuel leader de la gauche italienne face à Silvio Berlusconi).

Les controverses autour de ce projet, marquées notamment par la figure du « plombier polonais », ont en effet joué un rôle décisif dans le retournement de l'opinion, début 2005, au sujet du projet de traité constitutionnel européen, menant au vote négatif du 29 mai dernier. Et cela bien que les chefs d'Etat aient, en mars dernier, annoncé leur volonté de remettre à plat ce projet, amenant même certains hommes politiques à affirmer, imprudemment, que la directive Bolkestein était enterrée. Il n'en était cependant rien : en réalité, le projet continuait son chemin dans la mécanique institutionnelle européenne. En particulier au Parlement européen : sa commission du Marché intérieur s'est prononcée à ce sujet le 22 novembre dernier, et le Parlement lui-même devrait le faire en séance plénière au mois de février prochain. Avant que les chefs d'Etat et de gouvernement ne s'emparent à leur tour du dossier, car ce texte ne peut être adopté que si le Parlement et le Conseil des ministres européens se mettent d'accord.

La directive Bolkestein n'a donc pas disparu du paysage, mais c'est un texte profondément transformé sur nombre de sujets sensibles qui arrive devant le Parlement européen. Même si tous les amendements proposés par la socialiste allemande Evelyne Gebhardt, rapporteuse sur ce projet, n'ont pas été retenus par la majorité de droite de la commission Marché intérieur.

#### De l'harmonisation au principe du pays d'origine

Avant d'entrer dans le détail, il faut revenir rapidement sur la genèse de ce texte controversé. Quel est en effet le problème auquel il est censé répondre ? En 1957, l'Europe avait été fondée comme un « marché commun », en éliminant les barrières douanières qui limitaient les échanges de biens entre les pays signataires du traité de Rome. En 1986, les Etats membres de ce qui devient alors l'Union européenne décident de passer à la vitesse supérieure en construisant un « marché unique ». A partir de 1993, non seulement les biens devaient continuer à circuler librement entre les pays membres, mais aussi les capitaux, les entreprises et les services.

C'est dans ce contexte que des mesures importantes ont été prises tout au long des années 90 (et encore actuellement) pour faire sauter les monopoles nationaux existants sur différents marchés (postes, télécommunications, électricité, gaz, trafic ferroviaire...), afin de permettre aux entreprises de tous les pays membres de l'Union d'offrir leurs services dans les autres pays. Malgré cela, on constate toujours de nombreux freins aux échanges internationaux de services et à l'implantation d'entreprises étrangères dans de multiples secteurs d'activité. Alors que les services représentent désormais l'essentiel de l'activité économique (75 % en France en 2004).

Cette situation est inacceptable pour ceux qui, comme Frits Bolkestein, pensent que c'est d'abord le manque de concurrence sur les marchés qui est responsable de l'anémie de la croissance en Europe (1). D'où la tentation de sortir d'une approche secteur par secteur, par définition lente, pour régler la question « une fois pour toutes », à l'aide d'une grande directive de portée générale. D'où également le choix de renoncer à une démarche d'harmonisation progressive des règles en vigueur sur les différents marchés, comme on l'avait fait péniblement pour l'électricité, le téléphone, etc. Au profit du principe du pays d'origine : une entreprise qui exerce une activité dans un pays de l'Union se verrait automatiquement reconnaître le droit de l'exercer dans tous les autres. De plus, les conditions d'exercice de cette activité et les relations avec les clients resteraient également soumises, partout en Europe, aux règles de son pays d'origine.

#### Des sujets épineux écartés

« *En passant de l'harmonisation au principe du pays d'origine, on change radicalement la logique de la construction européenne* », souligne Laurent Ghékiere, délégué de l'Union sociale de l'habitat à Bruxelles. C'est ce principe et les divergences d'appréciation autour de son impact potentiel en matière de conditions sociales, de protection des

consommateurs, de concurrence fiscale... qui vont mettre le feu aux poudres. Personne n'est en effet réellement capable de prévoir les conséquences de son adoption éventuelle, tant il bouscule l'ordre juridique existant. De nombreux sujets épineux devraient être écartés le mois prochain par le Parlement européen, mais les incertitudes juridiques demeureront nombreuses si ce principe est conservé, comme l'a prévu la commission du Marché intérieur.

Le risque le plus important que fait courir ce texte à l'économie européenne est probablement un engorgement supplémentaire des tribunaux et un coup de frein prolongé sur les investissements des entreprises, dans l'attente d'une clarification de la jurisprudence. Un comble pour ceux qui prétendent doper ainsi la croissance et simplifier la vie des entreprises et des citoyens.

Le Parlement devrait cependant sensiblement limiter la portée du principe du pays d'origine. Evelyne Gebhardt, la rapporteuse socialiste sur ce texte, proposait de distinguer ce qui relève de l'accès aux marchés des conditions d'exercice d'une profession. Celui qui se serait vu reconnaître le droit d'être médecin ou avocat dans un pays pourrait exercer son métier dans un autre sans avoir besoin pour cela de se soumettre à un examen ou à un contrôle supplémentaire. En revanche, la régulation des conditions d'exercice d'une profession resterait du ressort du pays où la prestation est vendue. Ce serait donc un peu la même logique que pour le permis de conduire et le code de la route. Mais la majorité de droite de la commission du Marché intérieur a refusé ce *distinguo* et maintenu le principe du pays d'origine rebaptisé « principe du marché intérieur », pour gommer les mots qui fâchent (2). Et il est probable que la majorité de droite du Parlement refusera également de suivre Evelyne Gebhardt sur cette voie en séance plénière.

Il est cependant d'ores et déjà acquis que le principe du pays d'origine ne concernera pas les conditions sociales (3). La directive devrait s'appliquer « *sans préjudice au droit du travail et, en particulier, à toute mesure régissant les relations entre partenaires sociaux, y compris le droit à la conclusion d'accords collectifs ou de prendre des mesures industrielles. Cette directive ne doit pas affecter les législations nationales relatives aux régimes de sécurité sociale dans les Etats membres* », a-t-il été précisé par un amendement dès l'article 1. De plus, en cas de litige d'interprétation, il a été indiqué que les directives existantes dans ces domaines, et notamment la directive sur le détachement des travailleurs, prévalent sur la « directive services ».

Il était également prévu, dans le projet initial, que seul le pays d'origine soit habilité à contrôler la qualité des prestations des professionnels établis chez lui, même quand elles sont vendues à l'étranger. Cette aberration a été corrigée : les Etats d'accueil seront autorisés à contrôler les activités des professionnels exerçant sur leur territoire. Même s'ils devront en théorie le faire selon les règles du pays d'origine, ce qui ne va pas manquer d'accroître la complexité bureaucratique de cette tâche. Ils auront cependant le droit d'imposer aussi sur leur territoire « *des exigences spécifiques dont le respect est indispensable pour assurer le maintien de l'ordre public ou de la sécurité publique, ou la protection de la santé publique ou de l'environnement* ».

### Des services publics mieux protégés

Et *quid* des services publics, l'autre sujet qui fâchait le plus dans la directive première version ? En l'absence de définition unifiée d'un service public en Europe et de cadre juridique protégeant leur existence, le risque était grand, en effet, que la « directive services » serve de cheval de Troie pour mettre en cause les mesures prises au niveau national afin qu'une grande partie des services d'éducation, de santé ou encore de logement échappe aux seules lois du marché. Il était déjà précisé que la directive ne s'appliquerait pas « *aux services d'intérêt général (SIG) fournis et définis par les Etats membres au regard de leurs obligations de protection de l'intérêt public* ». Le Parlement devrait ajouter que la directive ne pourra pas non plus être invoquée contre des aides d'Etat, dont les conditions d'attribution sont réglées par d'autres textes, ni contre les mesures prises au niveau de l'Union ou des Etats membres pour protéger la diversité culturelle ou le pluralisme des médias. L'usine à gaz bureaucratique prévue par Frits Bolkestein pour faire approuver par Bruxelles toutes les procédures d'agrément nationales et locales des opérateurs de service public devrait aussi être sensiblement allégée. Mais de nombreuses ambiguïtés persistent. La droite a refusé en particulier les amendements qui excluaient en bloc les services d'intérêt économique général (SIEG) du champ de la directive. La nuance peut sembler byzantine entre SIG et SIEG, mais elle est de taille : les services d'intérêt général ne regroupent que les services que l'Etat fournit sans demander de contribution financière spécifique aux administrés (police, défense...). Tandis que les services d'intérêt économique général regroupent tous les services publics, comme les transports en commun, l'eau ou la santé, qui impliquent un paiement de la part des usagers, sans être pour autant des services marchands classiques. Certains d'entre eux devraient cependant être expressément exclus du champ de la directive : les soins de santé, secteur où l'impact potentiel de la directive avait suscité une très forte inquiétude, les services audiovisuels ou encore les services de transport.

Un certain nombre de corporations ont réussi à surfer sur l'émoi suscité par cette directive pour préserver les privilèges dont elles disposent actuellement, notamment les notaires. Les acteurs des services financiers et les prestataires d'épargne retraite sont parvenus, eux aussi, à se servir de la vague anti-Bolkestein pour défendre leur pré carré national. Mais d'autres secteurs restent dans une ambiguïté inquiétante. C'est le cas en particulier des services sanitaires et sociaux, ainsi que du logement social : ils ne sont toujours pas exclus du champ de la directive. C'est la raison pour laquelle les acteurs de ces secteurs appellent ensemble les parlementaires européens à corriger le tir en séance plénière (voir [www.ssig-fr.org](http://www.ssig-fr.org)).

Bref, à la veille de l'examen de ce texte par le Parlement européen, « *la logique au bulldozer du commissaire Bolkestein a en partie été mise en échec* », résume Nathalie Lhayani, du *think tank* Confrontations Europe. « *Mais les principes décrits restent, et son impact à long terme est très incertain car le principe du pays d'origine lui-même et les listes d'exemptions-exclusions risquent fortement d'augmenter l'insécurité juridique dans le marché intérieur des services.* » Quant aux gouvernements, et particulièrement au gouvernement français, très disert sur cette directive au début de l'année, ils sont devenus totalement silencieux sur un sujet pourtant central pour l'avenir de l'Europe.

Guillaume Duval

(1) Pour une analyse plus économique de cette problématique, voir « Concurrence : une libéralisation qui ne rend pas service », *Alternatives Economiques* n° 236, mai 2005, accessible dans nos archives en ligne sur [www.alternatives-economiques.fr](http://www.alternatives-economiques.fr)

(2) Y compris les députés européens français de l'UMP, théoriquement opposés à Paris au principe du pays d'origine.

(3) Voir cependant les réserves émises sur le sujet par Pierre Concialdi, page 24 de notre mensuel.

N° 243, janvier 2006, 4,55 euros, port inclus



[Je m'abonne](#)

Accueil	Rechercher	L'actualité du livre	Liens	Agenda	Votre panier
	Nos publications	S'abonner	Qui sommes-nous ?	Association	Contacts