

Attac

Directive « Bolkestein ». Faire barrage à un projet ultra libéral !

<http://www.france.attac.org/a5661>

Le projet de « directive sur les services dans le marché intérieur », ou directive « Bolkestein », est actuellement en cours de discussion et d'amendement au Parlement européen et au Conseil. C'est une véritable machine de guerre contre les systèmes de solidarité et de protection sociale (droit du travail, protection sociale, système de santé, services publics, protection du consommateur ou de l'environnement, professions réglementées) des vingt-cinq pays membres de l'Union européenne (UE). Une mobilisation citoyenne d'ampleur est nécessaire pour faire barrage à ce projet !

Le principe du pays d'origine : liberté totale pour les entreprises

Incitation aux délocalisations

La disposition la plus controversée du projet de directive est contenue dans son article 16. Il stipule que les prestataires de services, au sein de l'UE, seraient « soumis uniquement aux dispositions nationales de leur Etat membre d'origine ». C'est le « principe du pays d'origine » (PPO). Proposé au moment de l'élargissement de l'Union à 25, il apparaît comme une incitation légale à la délocalisation des entreprises de services vers les pays de l'Union où les règles en matière sociale, fiscale, de protection des consommateurs ou de l'environnement sont les moins élevées. Toute entreprise peut en effet ainsi créer un simple siège social dans le pays de son choix, pour exercer son activité partout dans l'Union, sur la seule base des règles de ce pays.

Non-dits

Dans le but de simplifier les démarches administratives, les articles 16 et 24 suppriment la déclaration préalable d'activité à l'administration du pays d'accueil. Par exemple, une entreprise espagnole peut fournir une prestation, temporaire ou non, en France sans le déclarer aux autorités administratives françaises. En outre, il est précisé que dès lors qu'il ne s'agit pas de règles portant sur les conditions de travail et d'emploi, le principe d'origine s'applique. Ainsi, « le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, la publicité et la responsabilité du prestataire » sont exclusivement régis par le pays d'origine. En outre, c'est « l'Etat membre d'origine [qui] est chargé du contrôle du prestataire et des services qu'il fournit, y compris lorsqu'il fournit ses services dans un autre Etat membre » (article 16). On imagine l'ardeur d'un gouvernement à s'assurer du contrôle des entreprises de son pays oeuvrant à l'étranger !

Certes, l'article 35 précise que, pour ce qui relève du pays d'origine, « les Etats membres se prêtent assistance mutuellement afin d'assurer le contrôle des prestataires et de leurs services ». Mais cette assistance mutuelle, déjà entravée par la non obligation de déclaration, rencontre l'obstacle de l'article 36 qui impose aux Etats souhaitant établir un contrôle d'une entreprise étrangère sur leur territoire, soit que l'Etat du pays d'origine de cette entreprise le leur demande, soit que certaines conditions soient vérifiées dont la « justification objective par une raison impérieuse d'intérêt général »...

Menace sur les droits sociaux

La directive demande, dans des limites précisées dans celle sur le « détachement des travailleurs salariés » (directive 96/71/CE), d'appliquer les conditions de travail (hygiène, santé, sécurité... sur le lieu de travail) et d'emploi (salaire, congé, temps de travail...) du pays d'exécution du contrat de travail. Il s'agit théoriquement d'une dérogation au PPO. Cependant, la suppression de l'obligation légale faite aux entreprises de se soumettre à l'enregistrement ou de fournir les informations sociales, vaut pour le détachement des travailleurs. De plus, selon l'article 25, cette non obligation s'applique à l'égard des travailleurs d'un pays tiers (non membre de l'UE), à condition qu'ils soient salariés d'une entreprise d'un pays de l'espace Schengen. Mais, étant de la compétence du pays d'origine, le contrôle de l'exécution du contrat de travail est en pratique rendu impossible ! Les ultra-libéraux pouvaient-ils espérer davantage ?

Une aberration juridique pour les consommateurs !

Le projet prévoit que les contrats conclus par les consommateurs sont exclus du principe du pays d'origine. Toutefois il n'y a pas obligation de traduction du contrat dans la langue du consommateur.

Quant aux relations non incluses dans le contrat, elles obéissent au PPO. Les consommateurs se verront dès lors privés d'une partie de la protection que leur offre leur droit national. Cela conduira inévitablement, en l'absence d'harmonisation, à un nivellement par le bas. En outre, qui, même juriste, est en capacité de connaître les droits des vingt cinq Etats membres, de surcroît dans les langues d'origines ? Les contentieux vont s'avérer longs, coûteux, inextricables. Y compris, pour les entreprises, avec les sous-traitants.

Remise en cause des services publics

« *Tout doit être libéralisé sauf...* »

La directive « Bolkestein » est « transversale ». On ne discute plus de la libéralisation secteur par secteur, on considère que « tout est ouvert à la libéralisation sauf dérogation » ! Ainsi, la directive couvre tous les services, à l'exception de ceux fournis gratuitement (sans contrepartie financière) et de secteurs (finance, communication électronique et transport) déjà libéralisés au plan de l'UE, sinon en cours de libéralisation (article 4.1 et 2.2). Une dérogation au PPO est également admise pour les services postaux et de distribution d'eau et d'énergie (article 17). En conséquence, les services publics marchands (eau, cantines, crèches...), les associations aujourd'hui subventionnées (culture, solidarité...), ou les professions encore réglementées (santé, droits...) sont visés.

Bradage de l'intérêt général

Selon l'article 15, toute réglementation ou mesure permettant la réalisation de missions spécifiques sera soumise à la vérification par l'UE, selon trois conditions : non discrimination nationale, nécessité objective pour une raison impérieuse d'intérêt général, proportionnalité (ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire et ne pas être remplaçable par quelque chose de moins contraignant). En d'autres termes, la Commission aura le pouvoir d'invalider les réglementations du secteur de la santé (normes d'implantation des pharmacies en fonction de la population, tarifs obligatoires, etc.) ou du secteur judiciaire... Ou encore d'invalider des mesures ou réglementations en faveur des services publics. Comment maintenir encore des dispositions d'intérêt général ? Quelle autonomie restera-t-il aux pouvoirs nationaux, régionaux et locaux ?

Enfin, ajoutons que, selon l'article 29, la communication commerciale serait autorisée pour toutes les professions... L'ensemble des instruments de planification de l'offre de santé, de fixation des prix, de réglementation de l'accès aux professions médicales, d'installation de structures de soins pourrait être mis en cause par la commission européenne. La pérennité du système de remboursement des soins de l'assurance-maladie, aujourd'hui déjà menacé et attaqué, serait finalement soumise au bon vouloir de la commission.

Etat des lieux dans l'UE

Dés 1957, le traité de Rome visait la « libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux » (article 2). Pour des raisons historiques autant que politiques, la libre circulation des services fut différée jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, en 1986. Celui-ci a ouvert la voie à la mise en concurrence des services publics en réseaux (transport aérien, télécommunications, énergie, transport ferroviaire...). Mais le débat sur l'achèvement du marché unique reste ouvert avec, en toile de fond, la pression d'entreprises multinationales pour l'ouverture de secteurs à forts profits potentiels, et un conflit de méthode pour harmoniser les conditions d'activités.

Elargir le marché mondial

Les services représentent aujourd'hui en moyenne 70 % de l'emploi et de la valeur ajoutée dans les pays de l'OCDE et jouent un rôle majeur dans l'activité économique, mais ils ne pèsent que 20 % dans les échanges intracommunautaires. L'Union européenne est par ailleurs le premier exportateur mondial de services (27,7 % du total mondial en 2003), suivie par les Etats-Unis (20,2 %), loin devant la Japon (6,8 %), la Chine (3,7 %) et le Canada (3,4 %). Mais les services n'occupent qu'une place restreinte dans les échanges internationaux : à peine plus de 20 % du commerce mondial. Pour les partisans du libre-échange, la levée des « obstacles » aux échanges transfrontaliers des services, donnerait lieu à une relance de la dynamique économique en Europe et à un fort potentiel d'emploi.

Pourtant, l'expérience montre que la libéralisation des échanges ne permet pas en soi d'atteindre ces objectifs ! En revanche, il est certain que les firmes multinationales qui accaparent l'essentiel de ce commerce y voient une extension de leurs marchés et une nouvelle source de profits, voire de pouvoir. Les lobbies patronaux, notamment l'UNICE (qui regroupe les patronats européens, dont le MEDEF pour la France), sont particulièrement actifs dans les campagnes pour la libéralisation du commerce des services, tant au niveau européen, qu'au niveau de l'OMC où ils poussent à un compromis basé sur des concessions dans le domaine agricole pour obtenir des avantages dans le cadre de la libéralisation des services (AGCS).

Entre « Stratégie de Lisbonne » et AGCS

Présenté officiellement par la Commission européenne le 13 janvier 2004, le projet de directive Bolkestein s'inscrit dans la « stratégie de Lisbonne », adoptée en 2000, visant à faire de l'UE, à l'horizon 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». En pleine bulle

spéculative autour des nouvelles technologies, l'« économie de la connaissance » fondée sur les services apparaissait comme la clef de la compétition internationale. « L'Europe n'a d'autre choix que d'améliorer de manière radicale son économie de la connaissance et ses performances économiques si elle veut relever les défis posés par l'Asie et les Etats-Unis », affirmait ainsi l'ancien premier ministre néerlandais Wim Kok.

Le lien avec les négociations de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est clair, en particulier avec le mode 4 de cet accord, qui vise notamment à développer, par étapes, un marché international du travail. A ce sujet le texte de la directive affirme « la nécessité pour l'UE d'établir rapidement un marché intérieur des services pour renforcer sa position de négociation ». Les offres de libéralisation que l'UE s'apprête à faire aux autres membres de l'OMC portent sur des services qui tombent tous dans le champ d'application de la directive. Finalement, plus que le développement du marché intérieur européen, c'est celui du marché mondial qui est l'objectif de la directive Bolkestein.

Rupture avec le principe d'harmonisation

A l'exception des services fournis à distance, la prestation de service implique la proximité physique entre le fournisseur et le consommateur. Soit l'entreprise se déplace et s'établit dans le pays où elle veut fournir le service. Soit c'est le client qui se déplace ou l'entreprise qui détache - temporairement ou non - des salariés dans le pays d'exécution. Cela met en concurrence les conditions d'activité des entreprises. Face à cette situation, la doctrine officielle de l'Union était jusqu'à maintenant, théoriquement, l'harmonisation (réglementaire, administrative, législative, etc.). Certes, cette doctrine avait déjà été ébranlée par la reconnaissance d'exceptions, comme en matière de fiscalité et de droits économiques et sociaux des salariés ; ou bien elle avait conduit à un alignement « par le bas », l'ensemble des règles de tous les pays se calant sur la règle la moins contraignante. Cependant, ce principe d'harmonisation permettait d'espérer imposer, grâce à un rapport de forces meilleur, une convergence des droits vers le haut.

Avec le principe du pays d'origine, la directive rompt de fait avec la logique d'harmonisation. L'UE deviendrait ainsi un espace ultra libéral de marchandisation et d'hyperconcurrentiel entre les entreprises des différents Etats, entre leurs territoires et entre leurs travailleurs. L'ouverture à la concurrence programmée par la directive entraînerait une intensification extrême des dumpings social et fiscal, d'autant que le dernier élargissement de l'UE a fortement approfondi les écarts entre Etats membres. On peut donc en attendre, en plus d'un imbroglio juridique, une dégradation des conditions de vie et de travail des salariés, ainsi qu'une réduction des budgets publics, et donc du financement des activités d'intérêt général (environnement, culture...).

Perspectives

Sur le plan institutionnel, la directive « Bolkestein » fait l'objet de la procédure de « codécision », qui prévoit la possibilité de deux lectures successives, chacune par le Parlement puis le Conseil. Si ceux-ci ne tombent pas d'accord, un « comité de conciliation », composé de représentants du Conseil et du Parlement et assistés par la Commission, cherche à aboutir à un accord, qui est soumis, le cas échéant, à une troisième lecture du Parlement et du Conseil en vue de son adoption finale.

La première lecture de la directive « Bolkestein » au Parlement européen est en cours. La commission marché intérieur et protection des consommateurs (IMCO) a en charge l'élaboration de l'avis final pour le vote en session plénière. Mme Evelyne Gebhardt (parlementaire allemande du Parti socialiste européen, PSE) est « rapporteur ». Son premier rapport, en 2004, soulevait de nombreuses critiques venant de parlementaires de droite, notamment :

- sur le principe du pays d'origine, qu'elle proposait de remplacer par le principe de « reconnaissance mutuelle » (qui implique une harmonisation progressive négociée).
- sur le champ d'application de la directive, dont elle proposait d'exclure totalement les services d'intérêt général [1], ainsi que les services d'intérêt économique général [2], et de lister des exclusions sectorielles. Elle proposait également que le droit du travail des pays d'accueil, et la diversité culturelle et linguistique de l'Union, ne soient pas affectés.

La procédure de codécision

En première lecture, le Parlement et le Conseil examinent le texte, chacun de son côté. Le Parlement donne son avis le premier. Ensuite le Conseil l'examine en séance officielle, à partir de ses propres travaux et en tenant compte de l'avis émis par la Commission européenne sur l'avis et les amendements du Parlement. Il doit statuer à la majorité qualifiée. Si le Parlement a approuvé le texte, éventuellement amendé, et si le

Conseil partage intégralement cette position, alors le texte est adopté. Sinon, le Conseil arrête une position et renvoie sa nouvelle proposition au Parlement pour une « deuxième lecture ».

En 2ème lecture, le Parlement peut approuver la position du Conseil, la directive est alors adoptée. Elle l'est également si le Parlement ne se prononce pas dans les 3 mois. Le Parlement peut également, dans un délai de 3 mois et à la majorité absolue de ses membres, rejeter la position commune du Conseil ou l'amender : dans le premier cas, la directive n'est pas adoptée ; dans le second, la Commission donne un avis sur les amendements du Parlement, et le nouveau texte retourne au Conseil en deuxième lecture.

Ce dernier a trois mois pour réagir. Il peut approuver, à la majorité qualifiée, tous les amendements du Parlement (à l'unanimité pour les amendements contre lesquels la Commission s'est prononcée), et la directive est alors adoptée. S'il n'approuve pas les amendements, il convoque alors un « Comité de conciliation » en accord avec le Parlement, dans un délai de 6 semaines. Ce Comité dispose de 6 autres semaines pour parvenir à un accord sur un projet commun : s'il y parvient, ce projet commun doit être approuvé, en troisième lecture, par le Conseil à la majorité qualifiée et par le Parlement à la majorité absolue, dans un nouveau délai de 6 semaines sinon la directive est rejetée ; si le Comité de conciliation ne parvient pas à un projet commun, la proposition est également rejetée.

Suite aux débats et avis formulés dans les commissions de travail (industrie, juridique, environnement, cultures, affaires sociales...), la Commission IMCO doit maintenant voter son propre avis. Ce vote devait intervenir le 4 octobre dernier. Or, en raison du dépôt de nombreux amendements, au dernier moment par les parlementaires de droite (PPE, ALDE, UEN), visant à remettre en cause les compromis déjà intervenus (qui atténuent en partie le principe du pays d'origine), il a été reporté au 22 novembre 2005, pour une session plénière du Parlement qui n'interviendra qu'en janvier 2006.

Positions en présence

La droite européenne est majoritaire au Parlement : lequel vient de voter l'accélération de l'ouverture du marché du transport ferroviaire de passagers, en durcissant la proposition initiale de la Commission ! La droite est favorable à l'entrée en vigueur d'une directive sur les services, et est plutôt acquise au PPO. Mme Gebhardt a proposé, sur la base des débats en commissions, un nouveau compromis, qui prévoit :

- que les services d'intérêt général soient exclus du champ de la directive, tout comme les services d'intérêt économique général, les services de santé et les services audiovisuels.
- concernant le PPO, qu'une distinction soit opérée entre « l'accès » et « l'exercice » du service : l'accès serait soumis au PPO, mais les conditions d'exercice resteraient encadrées par les règles du pays de prestation.
- que cette disposition s'accompagne dans le même temps d'une procédure d'harmonisation progressive, pour que les règles convergent (reconnaissance mutuelle).

La GUE, les Verts et le PSE ont soutenu ces propositions, voire ont cherché à les renforcer. Le PPE, en revanche, a soumis des amendements visant à rétablir les grandes lignes du texte initial. D'ailleurs, contrairement à la position officielle du gouvernement français qui prétend s'opposer au PPO et vouloir conserver les services publics, les députés français du groupe PPE se sont solidarisés avec leur groupe ! Le dépôt de multiples amendements la veille du vote prévu en commission IMCO témoigne de la volonté que la droite entend montrer sur ce dossier !

Dans cette situation, il importe d'interpeller tous les députés européens comme de faire pression sur le gouvernement français. Et d'engager un processus de mobilisation large à l'échelle européenne !

Nos exigences

Des organisations européennes, dont Attac, réunies à Bruxelles le 12 septembre 2005, se sont engagées à participer à un processus de mobilisation commun contre la directive Bolkestein. Dans la déclaration commune, ils « réaffirment leur opposition totale au projet de directive sur la libéralisation du commerce des services, dite Bolkestein. Ils en demandent le retrait. En particulier, ils s'opposent au principe du pays d'origine ou à toute formule qui s'en approcherait. Ils exigent que soit engagé au contraire un processus d'harmonisation par le haut pour éviter tout dumping social et fiscal, toute remise en cause des droits des consommateurs et des normes de santé publique, toute baisse des normes environnementales. En tout état de cause, ils demandent que les services publics et les biens communs de l'humanité soient exclus de tout processus de libéralisation ou de mise en concurrence ».

Pour en savoir plus

On peut se référer à de nombreux documents et sites, pour suivre les discussions et les campagnes en cours. En voici une sélection.

Documents « officiels »

Texte de la proposition de directive :

http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0002fr01.pdf

« Documents de réunions » des Commissions de travail du Parlement européen :

<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees.do;jsessionid=34AC2F567B15BCCF21CBDF17290001C.node2?redirection&language=FR>

Projet de rapport d'Evelyne Gebhart, du 11 mai 2005 en Commission IMCO :

http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dv/565/565998/565998fr.pdf

Sites et documents critiques :

Pétition Stop Bolkestein (à signer et à faire signer !) :

<http://www.stopbolkestein.org>

Dossier en ligne sur la directive Bolkestein (compilation d'articles et d'analyses) :

http://v-s-p.org/IMG/rtf/directive_bolkestein-2.rtf

Antoine Math, Le projet de directive Bolkestein sur les services et les normes sociales applicables aux travailleurs salariés détachés :

<http://hussonet.free.fr/bolmath.pdf>

Eric Van den Abeele, La proposition de directive sur les services : Instrument visionnaire au service de la compétitivité ou cheval de Troie dirigé contre le modèle social européen ?, Observatoire social européen :

<http://www.ose.be/files/bilan04/BilSoc2004VDA.pdf>

Site de l'URFIG : <http://www.urfig.org/francais.htm> (rubrique "directive Bolkestein")

Site du CELSIG (Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général) : <http://www.celsig.org>

Notes :

[1] terme de droit européen, correspond approximativement aux services publics non marchands.

[2] correspond approximativement aux services publics marchands et aux délégations de service public à des entreprises.

ATTAC France - 66-72 rue Marceau - F-93100 Montreuil-sous-Bois - tél: 01.41.58.17.40 - fax: 01.43.63.84.62 - mail: attacr@attac.org