

Que penser de la Directive relative aux services ?

*La Directive relative aux services (proposée le 13-01-2004, COM (2004) 2 final) étend aux entreprises de services le **Principe du Pays d'Origine (PPO)** qui vaut déjà pour la production de biens : une entreprise peut vendre dans tous les pays de l'UE si elle respecte les règles de son pays d'implantation.*

Cette directive a deux composantes essentielles :

- *la liberté d'établissement des entreprises de services (suppression des freins administratifs à l'activité dans d'autres pays de l'UE), qui n'est pas contestée ;*
- *l'application du PPO aux règles du marché du travail (règles liées à la protection des salaires ou règles financières) ; cette composante est très critiquée sur la base de la critique de « dumping salarial et social ».*

Pour analyser correctement la portée des critiques, il est cependant nécessaire :

- *d'analyser le plus finement possible les **dérogations** à la PPO (Principe du Pays d'Origine) prévues par la Directive. Quel est son véritable champ d'application ? Comment s'articule-t-elle avec les autres directives (détachement en particulier) ;*
- *de regarder les conséquences économiques (emploi, convergence et niveau des salaires, migrations, prix...) de la mise en place éventuelle de la Directive.*

Nous concluons « de bonnes intentions, de gros risques ».

Rédacteurs :
Patrick ARTUS
Emma MENASCE

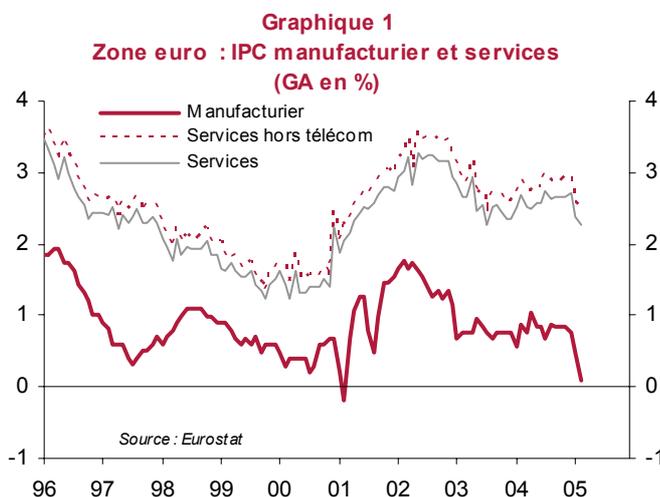
L'objet de la Directive Relative aux Services

Il s'agit d'étendre le **Marché Unique** (qui vaut pour les biens) aux services, en anticipant des effets favorables : accroissement de la concurrence, donc baisse des prix et hausse de la demande, innovation accrue, simplification administrative.

Selon les textes officiels de la Commission Européenne, le PIB de l'UE augmenterait de 3 % à 6 % si les services étaient déréglementés (voir : Commission Staff Working Paper n° Com (2004) 2 final, 13 janvier 2004).

D'autres travaux suggèrent un effet positif de 600000 emplois créés (voir : Copenhague Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Final report, janvier 2005), avec une baisse de 7 % des prix dans les services concernés.

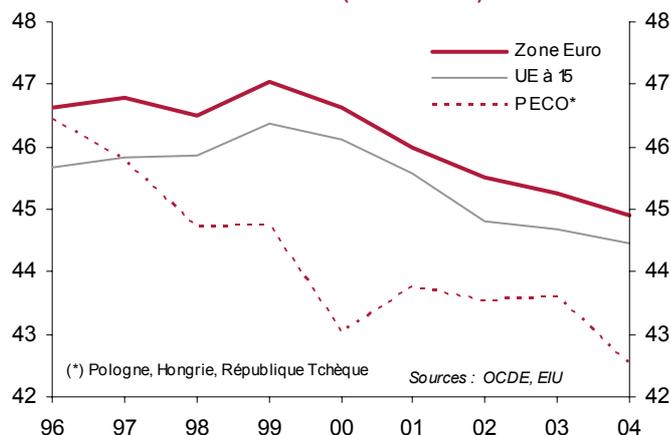
Il est vrai que les hausses des prix des services restent nettement plus fortes que celles des prix des biens (**graphique 1**), ce qui résulte en partie de la faiblesse de la concurrence, de l'insuffisance de l'offre. **Il est vrai aussi que les services représentent 54 % du PIB de l'UE, contre 23 % pour l'industrie et 21 % pour les services publics.**



L'UE généralise aussi un modèle basé sur la concurrence, puisqu'il y aurait :

- **concurrence accrue sur les marchés des biens et maintenant des services ;**
- **concurrence fiscale**, puisque les décisions de politique fiscale et sociales resteront prises à l'unanimité, et qu'on ne parviendra pas à harmoniser les fiscalités (bases et taux) des pays de l'UE. La concurrence fiscale se voit déjà dans la baisse de la pression fiscale, particulièrement dans les PECO (**graphique 2**).

Graphique 2
Pression fiscale (en % du PIB)



Le contenu de la Directive relative aux services

La Directive relative aux services prévoit (avec une mise en place entre 2007 et le 1^{er} janvier 2010) :

- **la liberté d'établissement des entreprises** (suppression des autorisations, des tests économiques, des quotas, simplification administrative...);
- **la libre prestation des services**, ce qui signifie la mise en place du PPO (**Principe du Pays d'Origine**) : **ce sont les règles du pays d'origine et non du pays d'accueil** qui s'appliquent aux prestataires de services en dehors de leur pays d'origine ;
- un ensemble **de mesures plus vagues ou plus secondaires** : coopération entre les Etats membres (risques pour la santé, contrôle, prise en charge des frais de santé...);
- **les dérogations** (services ou réglementations nationales non couverts par la Directive) :
 - les contrats conclus par les consommateurs ;
 - la protection des travailleurs ;
 - les services d'intérêt général (généralement non fournis par des entreprises) ;
 - les qualifications professionnelles ;
 - le détachement des travailleurs.

Nous allons revenir sur ce point important des dérogations.

Analyse : deux types de problèmes

La Directive relative aux services touche donc :

- **les formalités que doivent remplir les entreprises de services** pour offrir des services dans d'autres pays de l'UE ; l'allègement ou la suppression de ces formalités n'est pas contestée ;

- la réglementation du travail s'appliquant aux salariés de ces entreprises ; si le Principe du Pays d'Origine (PPO) était entièrement retenu sans dérogation, le salarié d'une entreprise de services implantée dans un pays de l'UE serait assujéti aux règles du pays d'implantation (d'origine) de l'entreprise quel que soit le pays dans lequel il travaille.

La crainte est évidemment celle de voir travailler dans les pays de l'UE -15 des salariés d'entreprises de services des PECO avec des salaires plus bas, des conditions de travail plus difficiles, une protection sociale plus faible..., donc de très fortes pressions à la baisse sur les salaires et le niveau de protection sociale dans les pays de l'UE-15, particulièrement de la zone euro, compte tenu des écarts de salaires, de salaires minimum (**tableau 1**), de temps de travail (**tableau 2**), de prestations sociales (**graphique 3**).

Graphique 3
Prestations sociales (en % du PIB)

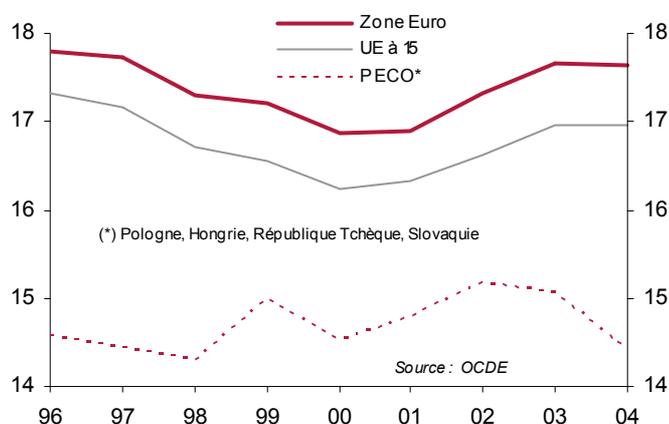


Tableau 1
Salaire minimum en euros en 2004

Pays	Salaire minimum (€)
Luxembourg	1403
Pays-Bas	1265
Belgique	1186
France	1173
Royaume-Uni	1083
Irlande	1073
Etats-Unis	727
Grèce	605
Malte	542
Espagne	537
Portugal	498
Slovenie	471
Turquie	240
République Tchèque	207
Hongrie	189
Pologne	177
Estonie	159
Slovaquie	148
Lituanie	125
Lettonie	121
Roumanie	69
Bulgarie	61

Source Eurostat

Tableau 2
Durée annuelle du travail

Pays	2000	2001	2002	2003	2004(*)
Belgique	1524	1548	1547	1542	1537
République Tchèque	2092	2000	1980	1972	1964
Estonie	1844	1848	1830	1830	1830
Grèce	1921	1928	1928	1938	1948
Espagne	1814	1816	1813	1800	1787
France	1547	1477	1459	1453	1447
Allemagne	1463	1450	1443	1446	1449
Italie	1613	1601	1599	1591	1583
Irlande	1687	1680	1666	1613	1562
Lettonie	1936	1962	1940	1927	1905
Lituanie	1764	1747	1738	1734	1734
Hongrie	1844	1826	1822	1822	1817
Malte	1844	1782	1822	1835	1835
Pays-Bas	1368	1368	1338	1354	1370
Pologne	1963	1957	1958	1956	1954
Portugal	1691	1696	1697	1676	1655
Slovenie	1896	1901	1896	1874	1888
Slovaquie	1857	1874	1857	1804	1813
Bulgarie		1822	1830	1817	1839
Roumanie	1813	1800	1839	1839	1826

Sources : Tableau F, OCDE - Eurostat

(*) prévisions Ixis, prévisions Eurostat pour les PECO

Mais il existe de nombreuses dérogations au PPO, et la difficulté d'analyse de la Directive Relative aux Services vient précisément de la difficulté d'analyse des dérogations.

Mentionnons ici une difficulté additionnelle : **du point de vue pénal**, le droit territorial s'applique (droit du pays d'accueil), et pas le droit du pays d'origine.

Les dérogations au Principe du Pays d'Origine (PPO)

(1) Il s'agit d'abord de **certains secteurs de services** :

- **services non économiques** (services d'intérêt général) : administration, éducation publique ;
- **services financiers** (régis par le Plan d'action pour les services financiers de 1999) ;
- **services et réseaux de Télécom** (régis par les directives télécom de 2002) ;
- **services de transport en commun.**

Sont donc inclus dans le champ de la Directive des **services aux entreprises** (conseil, gestion, publicité, recrutement, commerce, sécurité, immobilier), des **services aux particuliers** (conseil, **santé ce qui est évidemment vivement critiqué**, soins aux personnes âgées, loisirs ; tourisme, sport, audiovisuel, location de voitures, immobilier, distribution, **professions juridiques réglementées**, ce qui est aussi très critiqué dans certains pays, ainsi que l'eau, le gaz, l'électricité, la poste).

(2) **la deuxième dérogation, qui est très importante, résulte de la Directive sur le Détachement des Travailleurs** (n° 1996/71/CE).

D'après cette directive, les entreprises détachant des travailleurs au sein de l'UE doivent **appliquer les conditions d'emploi de l'Etat membre où les travailleurs sont détachés** (Etat d'accueil) plus de 8 jours.

Ceci s'applique **aux conditions d'emplois établies par la loi** :

- durée du travail, congés ;
- salaire minimum, heures supplémentaires ;
- sécurité, hygiène ;
- conditions d'emploi des femmes, absence de discrimination.

Ceci inclut les salariés des agences de travail temporaire, mais ceci exclut les clauses particulières de conventions collectives.

La Directive sur le détachement n'implique pas non plus l'application de la Protection Sociale (maladie, chômage, retraite...) du pays d'accueil. Ceci peut évidemment créer des écarts portant sur le coût du travail. Elle ne s'applique pas non plus aux travailleurs indépendants.

- (3) **Une troisième dérogation concerne les professions couvertes par les directives sur les qualifications professionnelles** (89/48 CEE, 92/51/CEE et une directive à venir) qui implique l'utilisation de la réglementation du pays d'accueil pour un certain nombre de professions : architectes, médecins, vétérinaires, dentistes, pharmaciens, experts-comptables, etc...

Au total, quels sont les risques ?

- **complexité** avec l'interaction entre les différentes règles et directives ; par la définition parfois difficile du champ ;
- **danger de fraude** : qui va contrôler les salariés étrangers ? Ne vont-ils pas être déguisés en indépendants ? Les dérogations seront-elles vraiment appliquées (particulièrement en ce qui concerne le détachement) ?
- **biais sur le niveau de protection sociale et de charges sociales**, qui répond au PPO.

Effets économiques

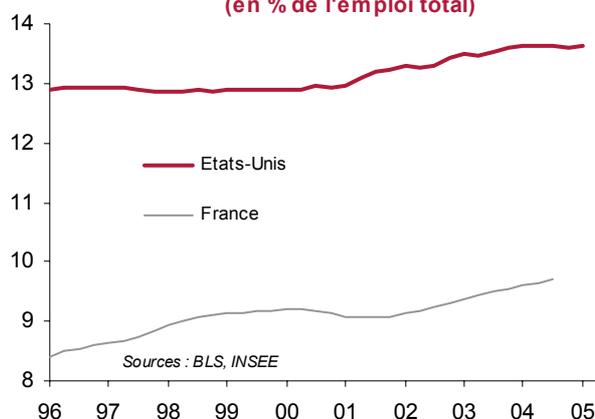
Les travaux de la Commission Européenne, évoqués plus haut, ont mis en avant certains effets favorables potentiels **sur la concurrence, les prix, donc la demande.**

Quelle analyse économique, en plus des points vus plus haut, peut-on faire de la Directive sur les services ?

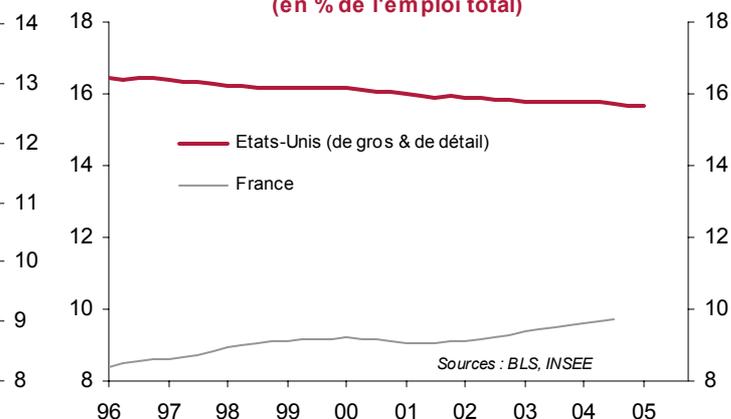
- (1) On sait que dans **les pays de la zone euro, il y a déficit d'emplois dans les services aux particuliers et dans la construction** (voir par exemple le cas de la France par rapport aux Etats-Unis, **graphiques 4a-b**).

Si les emplois de services fournis par les salariés des entreprises étrangères accroissent l'emploi total de services **sans qu'il y ait substitution** avec des emplois existants ou futurs, la Directive n'a pas d'effet négatif direct sur l'emploi.

Graphique 4a
Emploi dans les services aux particuliers
(en % de l'emploi total)



Graphique 4b
Emploi dans le commerce
(en % de l'emploi total)



(2) Mais le risque est que la Directive sur les services attire surtout **des salariés non qualifiés** dans les activités où ils sont nombreux (construction, restauration, loisirs), alors que le chômage des non qualifiés est très élevé dans la zone euro (**tableaux 3a-b**).

Tableau 3a
Taux de chômage par niveau de qualification (personnes âgées de 25 à 64 ans)

	France			Allemagne			Italie		
	Primaire	Secondaire	Supérieur	Primaire	Secondaire	Supérieur	Primaire	Secondaire	Supérieur
1994	14,7	10,5	6,8	13,9	8,8	5,4	13,9	8,8	5,4
1996	14,8	9,7	6,7	14,2	8,9	5,2	14,2	8,9	5,2
1998	14,9	9,5	6,6	16,6	10,8	5,6	16,6	10,8	5,6
2000	13,9	7,9	5,1	13,7	7,8	4,0	15,8	8,8	4,9
2001	11,9	6,9	4,8	13,5	8,2	4,2	9,1	6,8	5,3
2002	11,8	6,8	5,2	15,3	9,0	4,5	9,0	6,4	5,3

	Espagne			Zone euro (les 4 grands pays)		
	Primaire	Secondaire	Supérieur	Primaire	Secondaire	Supérieur
1994	21,3	19,4	15,0	15,2	10,9	7,2
1996	20,1	17,4	14,3	15,3	10,4	7,0
1998	17,0	15,3	13,1	16,2	11,2	7,0
2000	13,7	11,0	9,5	14,2	8,5	5,3
2001	10,2	8,4	6,9	11,7	7,6	5,0
2002	11,2	9,5	7,7	12,5	8,0	5,3

Source: OCDE, Tableau D, Perspective pour l'emploi 2004

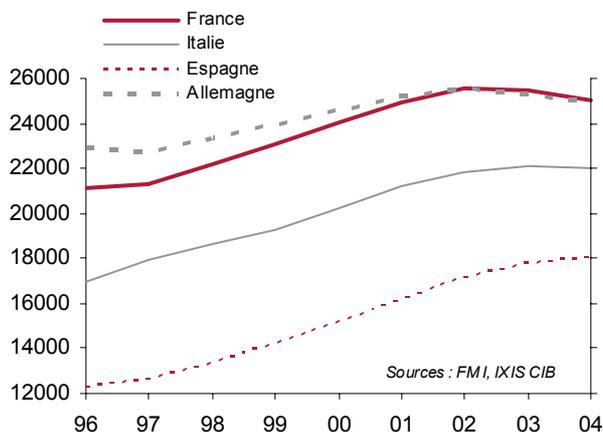
Tableau 3b
Taux de chômage par niveau de qualification
(personnes âgées de 25 à 65 ans)

2002, en % de la population totale	Primaire	Secondaire	Supérieur
Belgique	10,3	6	3,5
République Tchèque	18,8	5,6	1,8
Grèce	7,3	9,6	6,4
Espagne	11,2	9,5	7,7
France	11,8	6,8	5,2
Allemagne	15,3	9	4,5
Italie	9	6,4	5,3
Irlande	5,9	2,8	1,8
Hongrie	10,5	4,4	1,5
Pays-Bas	3,8	2,2	2,1
Pologne	26,6	18,1	6,3
Portugal	4,4	4,3	3,9
Slovaquie	42,3	14,2	3,6

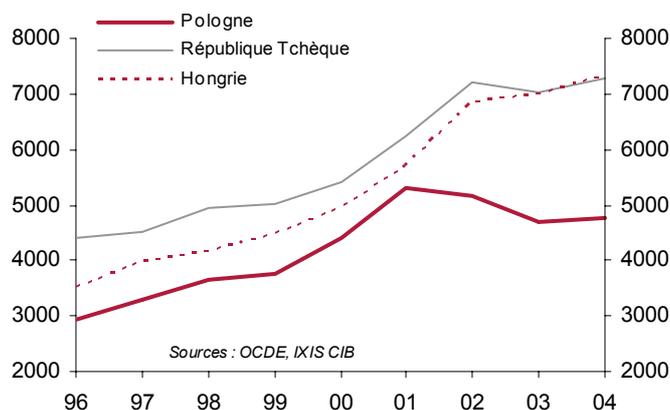
Source: OCDE, Tableau D, Perspective pour l'emploi 2004

- (3) Enfin, **il y a risque de trappe à pauvreté dans les PECO** : les entreprises des PECO auront un intérêt accru à freiner la convergence salariale et sociale pour bénéficier des gains de parts de marché à l'exportation de services que le faible niveau de rémunération leur procure (**graphiques 5a-b-c**).

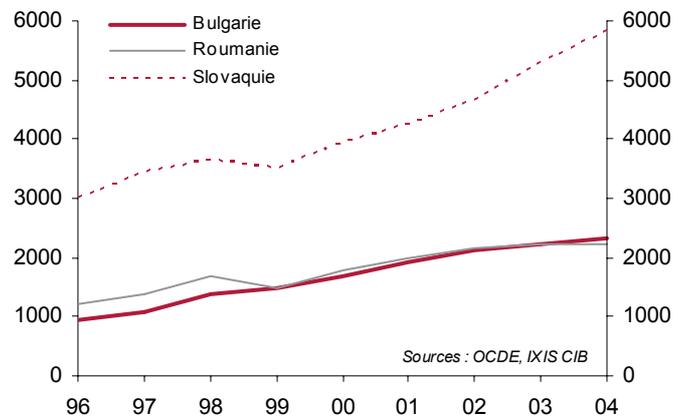
Graphique 5a
PIB par tête (en €)



Graphique 5b
PIB par tête (en €)



Graphique 5c
PIB par tête (en €)



Synthèse : de bonnes intentions, de gros risques

L'intention est bonne :

- de vouloir faire **baissier les prix des services** pour les consommateurs ;
- de maintenir **les règles de la Directive sur le détachement, ce qui évite en théorie le dumping salarial** et réglementaire.

Cependant, **de nombreux risques apparaissent** :

- **fraude et difficulté du contrôle** : qui va pouvoir vraiment contrôler que le PPO (Principe du Pays d'Origine) ne s'applique pas aux salariés détachés ? Que des contrats longs ne sont pas déguisés en contrats courts et des salariés en indépendants ?
- **application à des secteurs contestables** : santé, médico-social (services aux personnes âgées...), professions juridiques, culture ;
- **contradiction avec le principe du pays d'accueil** pour les problèmes pénaux ;
- **biais lié à l'application de la PPO pour la protection sociale** (Sécurité Sociale)
- **absence de contrôle du « sérieux » des entreprises**, ce contrôle relevant du pays d'origine.