

# LES ANALYSES DE L'ACRF

2006 / 07

## L'EUROPE, HYPERMARCHÉ DES SERVICES ?

*Les eurodéputés doivent discuter et se prononcer par vote à la mi-février sur la directive qui devrait permettre la libre circulation des services. La (future) directive sur les services dans le marché intérieur est couramment appelée directive 'Bolkenstein', du nom de Fritz Bolkenstein, qui était Commissaire au Marché intérieur lors de la publication de la proposition de directive en février 2004<sup>1</sup>. Pourquoi l'ACRF a-t-elle dénoncé déjà en 2004 les dangers liés à cette directive<sup>2</sup> ? Pourquoi l'ACRF a-t-elle invité ses membres à signer la pétition contre la directive 'Bolkenstein' ? Qu'est-ce qui est en jeu ?*

### L'Europe, un grand marché ultracompetitif

L'objectif d'assurer la libre circulation des services en Europe ne date pas d'aujourd'hui. En réalité, dès 1957, les six pays fondateurs de la Communauté économique européenne s'étaient déjà engagés à réaliser un grand marché dans lequel circuleraient librement les personnes, les biens, les capitaux et... les services.

#### RAPPEL HISTORIQUE

- Le Traité de Rome (1957) inscrit la liberté d'établissement et de circulation des services parmi les objectifs de la Communauté Economique Européenne.
- L'Acte Unique (1986), suivi du Traité de Maastricht (1992), ouvre la voie à la libéralisation des services du secteur marchand.
- Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (2000), l'Union européenne lance son processus de réforme afin de faire de l'Union européenne d'ici 2010 « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Le Conseil européen demande donc à la Commission, au Conseil et aux Etats membres de définir d'ici à la fin 2000 une stratégie pour l'élimination des entraves aux services.
- Le Conseil européen réuni à Bruxelles en octobre 2003 invite la Commission « à présenter les nouvelles propositions qui s'imposent pour achever le marché intérieur et exploiter pleinement son potentiel pour stimuler l'esprit d'entreprise et pour créer un véritable marché intérieur des services, tout en tenant dûment compte de la nécessité de préserver la fourniture et l'échange de services d'intérêt général.

---

<sup>1</sup> Depuis novembre 2004, Charlie McCreevy est le nouveau Commissaire au Marché intérieur en charge de la directive.

<sup>2</sup> Anne VANHESE, « Le modèle social européen menacé par la Commission européenne », *Plein Soleil*, octobre 2004, pp.20-21

---

**ACTION CHRETIENNE RURALE DES FEMMES  
ACRF - ASBL**

Rue Maurice Jaumain, 15 B-5330 Assesse

Editrice responsable : Léonie Gérard

Rédaction: Françoise Ansay et Françoise Warrant

Site Internet : [www.acrf.be](http://www.acrf.be)

- Le 13 janvier 2004, le Commissaire au marché intérieur, M. Fritz Bolkenstein, présente sa *proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur* à la Commission. Celle-ci est unanime à l'approuver. Il s'agit d'une proposition de directive-cadre offrant un cadre juridique qui supprime les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services.

#### BENEFICES ATTENDUS D'UNE LIBERALISATION DES SERVICES ?

La Commission européenne estime que **les services représentent 70% de la richesse produite dans l'Union** et des emplois. La Commission considère que l'Europe n'a pas tiré pleinement profit du potentiel de ce marché en pleine expansion en termes de croissance et de création d'emplois, en raison des entraves persistantes à la libre circulation des services. Ainsi, un rapport de la Commission publié en 2002 énumérait les centaines d'obstacles administratifs ou mesures protectionnistes déguisées ou discriminatoires. Aujourd'hui par exemple, un entrepreneur qui veut s'établir dans un autre Etat membre doit, dans certains cas, prouver que son activité est "économiquement nécessaire". Le prestataire est ainsi amené à effectuer des études de marché parfois très coûteuses.

Une ouverture du secteur à la concurrence pourrait, selon la Commission, stimuler la croissance de l'économie européenne et la création d'emplois.

L'objectif de la directive est de **fournir un cadre juridique unique pour le commerce des services en supprimant les barrières à la liberté d'établissement et à la liberté de circulation des services.**

La Commission propose de permettre aux entreprises de services de s'établir plus facilement dans un autre Etat membre. A cette fin, elle prévoit notamment la simplification des démarches administratives qui seraient moins nombreuses et aussi plus faciles à accomplir. Principale innovation: le prestataire s'adresserait à "un guichet unique", au lieu de se présenter devant plusieurs administrations de l'Etat d'accueil.

Ensuite, le projet de directive vise à faciliter la prestation temporaire et transfrontalière de services. Selon le type de services et les étapes de la libéralisation, la Commission propose soit le principe du pays d'origine (comme règle de base), soit l'harmonisation (généralement à titre complémentaire). Le principe du pays d'origine signifie que le prestataire est soumis au droit du pays où il est établi en permanence et non à celui de l'Etat où le service est fourni. Il revient ainsi au pays d'origine et non à celui de destination de contrôler si l'activité prestée par l'entreprise est conforme aux règles.

En outre, le consommateur devrait, lui aussi, tirer parti de cette libéralisation. Le choix de services serait plus grand. En simplifiant la fourniture de services à l'étranger, le consommateur pourrait plus facilement y accéder.

**Tableau 1 : Arguments en faveur de la directive-cadre services**

Importance des services pour la valeur ajoutée
Importance des services en termes d'emploi
Fragmentation du marché intérieur = impact négatif sur l'économie européenne
Fragmentation du marché intérieur = impact négatif sur la compétitivité des PME
Accès aisé des consommateurs à des services plus compétitifs

## Mais que devient le modèle social européen ?

Le projet de la "directive Bolkestein" a provoqué une véritable levée de boucliers. Lors du débat, notamment au Parlement européen, trois camps sont apparus: d'un côté, il y a ceux qui soutiennent le texte de la Commission et notamment le recours au principe du pays d'origine pour stimuler la libéralisation du secteur, à l'autre bout du spectre, il y a ceux qui s'y opposent farouchement. Entre ces deux tendances, d'autres trouvent le texte acceptable dans ses grandes lignes moyennant corrections pour permettre au principe du pays d'origine de fonctionner en pratique.

Le problème politique de fond que ce projet de directive soulève consiste dans **trouver le difficile (voire l'impossible) équilibre entre l'ouverture des services à la concurrence et la préservation du modèle social européen.**

Le recours proposé par la Commission au **principe du pays d'origine** pour obtenir la libéralisation des services dans l'UE est l'objet d'un intense débat. Faut-il accompagner cette libéralisation du marché des services d'une harmonisation (ou un rapprochement) préalable des conditions d'exercice de la profession ? Ensuite, il faut décider quel sera le moteur de cette libéralisation : le principe du pays d'origine proposé par la Commission, le principe de la reconnaissance mutuelle assez semblable préconisé par la social-démocrate allemande, Mme Evelyne Gebhardt, rapporteur pour ce dossier, la "clause du marché intérieur" ou encore le principe du pays de destination ?

L'autre grand sujet de polémique porte sur le **champ d'application de la directive**. A ce titre, la distinction entre les services d'intérêt général (devant être exclus) et les services d'intérêt économique général (couverts par la proposition de la Commission) constituent la principale pomme de discorde. Deux options sont envisagées : un champ d'application très large (50% des activités économiques de l'UE selon la Commission) avec des dérogations plus nombreuses ou un champ plus réduit sans dérogations. D'autres points débattus concernent les critères selon lesquels certaines restrictions à la libre circulation de services pourraient être maintenues par les Etats membres et le choix de la meilleure approche pour assurer la clarté juridique du texte.

Les syndicats, de nombreuses ONG ainsi que les organisations altermondialistes se sont fortement mobilisés autour du projet de directive. Les appels à la manifestation sont incessants. Essayons de comprendre pourquoi ?

**Tableau 2 : Arguments contre la directive-cadre services**

Nature de l'argument	Explications
Mise en danger du modèle social européen	Atteinte probable à l'autonomie du dialogue social (ainsi, les conventions collectives sectorielles pourraient être considérées comme entraves à la libre circulation des services).  Amorce d'un changement de cap dans la politique commerciale de l'Union européenne auprès de l'Organisation mondiale du commerce ?
Risque de dumping social	Abandon de ce qui avait prévalu jusqu'à présent dans la construction de l'Europe sociale, à savoir la recherche d'une harmonisation des législations vers le haut : on met désormais en concurrence les salariés et les règles économiques et sociales des États membres.  « Spirale régressive » qui entraînerait l'application de normes différentes sur un même territoire.

Privatisation des services publics	<p>Danger de mettre sur le même pied tous les services, sans offrir de garantie suffisante d'accessibilité et de financement.</p> <p>A terme, risque de « réduire l'Etat à ses fonctions de police, de justice et d'armée ...des services fournis sans contrepartie économique »<sup>3</sup>.</p>
Fragilisation des services sociaux (éducation, santé notamment) et mise en cause des régimes de sécurité sociale	<p>Les services sociaux se fondent sur la relation personnelle entre l'utilisateur et le fournisseur et sont généralement fournis aux personnes vulnérables. Chaque pays de l'UE dispose d'un système propre de réglementations des services censées garantir la bonne qualité de ses services et leur adéquation aux besoins des utilisateurs. Ces réglementations sont cruciales pour permettre aux services sociaux de remplir leurs missions.</p>

## Non, la directive n'est pas morte

### UNE DETERMINATION FORTE EXPRIMEE PAR LA COMMISSION

La Commission l'a répété tant et plus : le grand marché des services est indispensable à la relance de Lisbonne. Il pèse plus de la moitié du PIB de l'Union et représente la majorité de ses emplois. Bref, il n'est pas question de faire marche arrière et d'enterrer le texte. Tout au plus sera-t-il aménagé pour tenir compte des oppositions au Parlement européen et dans certains Etats membres.

### UN SOUTIEN EXPRESS DE CERTAINS PAYS A LA LIBERALISATION DES SERVICES

L'Espagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ont adressé une lettre à la Commission pour défendre la libéralisation des services. Ces pays sont d'avis que les prestataires doivent être parfaitement libres d'offrir leurs services dans un autre Etat de l'Union, y compris dans certains secteurs publics. Alors que le texte doit être débattu et soumis à un premier vote la semaine prochaine au Parlement européen, les groupes socialiste et conservateur se sont mis d'accord sur un compromis, qui est loin de faire l'unanimité. Certains, comme le patronat européen et les pays auteurs de la lettre, pensent qu'il ne va pas assez loin dans la libre-circulation des services.

### DEBAT ET VOTE AU PARLEMENT EUROPEEN SELON LA PROCEDURE DE CODECISION

Deux ans après sa première apparition en janvier 2004, une nouvelle mouture du projet de directive européenne relative aux services dans le marché intérieur sera débattue au Parlement européen le 14 février. L'Assemblée plénière se prononcera en première lecture : « Nous voulons une véritable ouverture des frontières et des marchés », explique Evelyne Gebhardt, la rapporteuse du texte. "Et il faut que nous y parvenions. Dans le même temps, nous devons faire en sorte qu'il y ait davantage d'égalité au niveau des standards de qualité entre les Etats membres pour que l'ouverture soit possible. »

---

<sup>3</sup> Anne VANHESE, « Le modèle social européen menacé par la Commission européenne », *Plein Soleil*, octobre 2004, p. 21

## UN EXAMEN PREALABLE PAR LES DIFFERENTES COMMISSIONS DU PE

Depuis le printemps 2005, dix commissions du Parlement européen se sont penchées sur le texte et l'ont amendé. En partie seulement. La commission du Marché intérieur et de la Protection des consommateurs était chef de file pour ce dossier, c'est la commission dite "compétente au fond", à la différence des autres qui expriment seulement leur opinion.

Le point le plus contesté, on l'a dit, concerne le principe du pays d'origine. Les débats parlementaires devraient également soulever la question de la définition d'une directive spécifique sur les services publics, qu'ils soient d'intérêt général (de nature régaliennne) ou qualifiés d'intérêt économique général (SIEG), tels que les services de santé ou de transport.

Le premier vote portera sur l'amendement le plus radical : celui qui demande le rejet. Si le rejet n'est pas obtenu, on votera alors sur les amendements au texte.

A cet égard, à défaut de rejeter la proposition de directive, comme l'indique Raoul Marc Jennar, opposant farouche à cette directive<sup>4</sup> : « Il y a des amendements qui méritent d'être soutenus : ceux qui limitent le plus le champ d'application de la directive et en sortent notamment les services publics, la santé, la culture, l'audiovisuel, ceux qui suppriment le principe du pays d'origine ou son quasi équivalent le principe de la reconnaissance mutuelle ; ceux qui soumettent l'application de cette directive à une harmonisation préalable, secteur par secteur ; ceux qui suppriment les dispositions qui rendent inapplicable la directive sur le détachement des travailleurs ; ceux qui suppriment les pouvoirs accrus donnés à la Commission européenne dans les négociations sur l'AGCS (Accord général sur le Commerce des Services) ».

## LES SERVICES COUVERTS PAR LE PROJET ?

Les services couverts par la directive sont très nombreux. Dans la catégorie des services fournis à l'étranger de manière temporaire, les services de proximité ne sont concernés que de manière limitée. En revanche, les services fournis à distance (par Internet, par téléphone ou par d'autres moyens de communication modernes) sont de plus en plus nombreux et sont concernés.

Tous les services ne sont pas concernés par le projet de la directive. Elle ne s'appliquerait pas, notamment, aux services qui font déjà l'objet de réglementations particulières, notamment les services et réseaux de communication électroniques ou les services financiers.

En outre, les services non économiques d'intérêt général sont également exclus. En pratique toutefois, il n'est pas facile de définir la notion "d'intérêt général" et le caractère non économique d'un service. La jurisprudence de la Cour européenne de Justice est utile mais insuffisante pour l'établissement d'une définition acceptable pour tous les Etats membres.

Certains services, commerciaux mais dont l'intérêt public est évident, sont également exclus. C'est le cas de l'approvisionnement en eau ou en énergie. Néanmoins, le fait que ces services ne soient pas couverts par la directive en question ne signifie pas que leur libéralisation n'est pas poursuivie par d'autres voies législatives.

---

<sup>4</sup> Raoul Marc JENNAR est chercheur auprès d'Oxfam Solidarité-Belgique et de l'Unité de recherche, de formation et d'information sur la globalisation (URFIG, France). Il est l'auteur de *Europe, la trahison des élites* (Fayard, 2004) et d'un courrier du CRISP, « La proposition de directive Bolkenstein », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2005, n°1890-1891

## Des craintes propres aux femmes ?

Pour la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres qui a rendu son avis sur la proposition de directive, les femmes pourraient pâtir de l'impact négatif de la présente directive **en tant que consommatrices de services publics**, notamment dans le secteur des services sociaux et de santé, sachant qu'une telle libéralisation conduirait à la détérioration du bien-être social et de la couverture en matière de soins, le tout au profit des assurances privées.

**Les effets négatifs possibles de la présente directive sont aussi à craindre sur les conditions d'emploi des femmes** du point de vue du niveau de rémunérations. La libéralisation des services sociaux et de santé représenterait un pas en arrière pour les droits sociaux et économiques des femmes.

**Le principe du pays d'origine portera également préjudice aux femmes non seulement en tant que travailleuses au sein du secteur des services, mais encore en tant que consommatrices de services publics et aux autres services.**

Les agences de travail temporaire constituent des « services » aux termes de la présente directive. Dans bon nombre d'États, ces agences emploient en majorité des femmes. La dérogation à l'article 17 concernant la directive sur le détachement de travailleurs ne suffit pas à protéger les dispositions et réglementations nationales en matière de travail au sein d'une agence de travail temporaire.

La commission des droits de la femme et de l'égalité des genres a invité (et a été suivie par) la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, compétente au fond, à incorporer dans son rapport certains amendements afin de protéger davantage les droits des femmes.

Nous suivrons très attentivement l'évolution de ce projet de directive étant donné les enjeux considérables qu'elle soulève, en particulier pour les femmes.

Françoise WARRANT, chargée d'étude ACRF  
13 février 2006

**L'ACRF souhaite que**

**les informations qu'elle publie soient diffusées et reproduites.**

**N'oubliez pas dans ce cas de mentionner la source.**

