



La Directive relative aux services dans le marché intérieur¹ – prochaines étapes
Projet de note d'information de la FSESP pour discussion lors de la réunion des
CNC
du 18 avril 2007
(version 9 mars 2007)

1. Introduction

Le 15 novembre 2006, le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la Directive et de l'accord sur les services, mettant ainsi fin à près de trois années de débats et de manœuvres politiques. Cette directive vise à faciliter l'offre de services transfrontaliers en éliminant les obstacles à la libre circulation des services dans le marché intérieur.

Les pressions des syndicats ont pour une large part permis d'obtenir des améliorations par rapport au projet de départ de la Commission. Le "principe du pays d'origine" a été abandonné et la directive porte sur un nombre de services réduit par rapport à ce que proposait le premier texte. Il est surtout à noter que les soins de santé et, dans une moindre mesure, les services sociaux en sont exclus. Par ailleurs, la liste des motifs pour lesquels les États membres peuvent empêcher un prestataire d'un autre État membre d'offrir des services sur leur territoire s'est allongée. Enfin, la nouvelle version dit que la directive n'affecte pas le droit du travail dans les États membres.

Le Secrétariat de la FSESP et ses affiliés se sont lourdement investis en 2005 et 2006 pour obtenir des améliorations au projet de directive. Il a été constamment au programme de notre action et la FSESP a été très présente dans les manifestations syndicales et autres organisées dans le courant de l'année. Malheureusement, le texte final ne prononce pas une exclusion générale des services publics de la directive.

Les États membres ont trois ans au maximum pour mettre en œuvre les dispositions de la directive, soit jusqu'en décembre 2009. La FSESP va poursuivre son action dans le cadre de la directive et continuera à apporter son soutien aux affiliés pour faire en sorte que la transposition dans les législations nationales nous soit aussi favorable que possible. Nous allons aussi poursuivre notre campagne pour une directive européenne sur les principes de service public dont certains concernent à tout le moins les services commerciaux (responsabilité, universalité, égalité, prix abordable, accessibilité, etc.).

Veuillez noter que, le 21 février 2007, lorsqu'il a exposé sa vision du marché unique pour le 21^e siècle, le Président Barroso a insisté sur la nécessité, entre autres :

- d'une *Europe bien réglementée* : le démantèlement des barrières va de pair avec la mise en place de nouvelles règles;
- d'une *Europe durable* : la reconnaissance des aspects sociaux et environnementaux du marché unique sont des conditions essentielles pour gagner la confiance du public et ce sont des investissements dans la qualité de vie future en Europe.²

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:EN:NOT>

² Voir aussi les commentaires de la CES sur le suivi de la Communication "Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services".

De fait, la récente Communication sur l'avenir du marché intérieur³ précise que *"Alors qu'à l'origine, le projet de marché unique mettait l'accent sur la suppression des principaux obstacles transfrontaliers au commerce, le marché unique du XXI^e siècle devrait évoluer afin d'améliorer le fonctionnement des marchés et d'apporter des avantages encore plus concrets aux citoyens européens, qu'ils soient entrepreneurs, salariés ou consommateurs dans une Union européenne élargie."*

2. Quels objectifs la Directive sur les services est-elle supposée atteindre ?

Il faut se souvenir que la directive est supposée augmenter le commerce des services en éliminant les "barrières" aux échanges et à la concurrence (majorité des États 70% emploi + 56% PIB). Les arguments de la Commission en faveur de la directive étaient :

- Services 56% PIB, mais seulement 20% échanges commerciaux (bien que la Commission ne dise pas ce que cela devrait être);
- Entre 1992 et 2002, le marché intérieur a fait augmenter le PIB de 1,8% et l'emploi de 2,5 millions d'unités; la Commission affirmait que la directive créerait 500.000 emplois nouveaux et ferait augmenter les salaires;
- L'étude de la Commission de 2002 identifiait de nombreuses "barrières" aux échanges (bien qu'elle ne les quantifiait ni ne les "jugeait") qu'il fallait supprimer pour stimuler la croissance et l'emploi;
- L'étude de l'OCDE (RDWP n° 432 2005) affirmait que le PIB de l'Europe des 15 pourrait progresser de 2,8% à condition d'abaisser la réglementation nationale. La Commission (et des eurodéputés) ont également cité des études du Bureau néerlandais d'analyse des politiques économiques et de Copenhagen Economics indiquant que la déréglementation apporterait des avantages (bien que l'étude de Copenhague ne montrait pas d'entraves dans le secteur des TI et relativement peu dans le commerce de détail).

Nous devons également vérifier la mise en œuvre de la directive par rapport à ces affirmations. Nous devons aussi contrôler le respect de la législation européenne en matière d'égalité au travail ainsi que de deux autres directives interdisant la discrimination sur base du sexe et de la race ou de l'origine ethnique dans la fourniture de services et l'accès à ceux-ci (et aux biens).

Il faudra peut-être aussi évaluer l'incidence de la directive sur d'autres législations européennes et nationales, afin de garantir une cohérence avec les objectifs politiques (qui est une fonction intrinsèque de la bonne gouvernance).

3. À quelle partie de la directive devons-nous porter le plus d'attention ?

Vous trouverez ci-dessous une première synthèse des objectifs poursuivis par les différents articles de la Directive, accompagnée de commentaires de la FSESP quant à d'éventuels problèmes ou à propos de thèmes sur lesquels les affiliés peuvent faire pression pendant la phase de transition.

Objet (Article 1)

La Directive ne reconnaît nulle part le fait que *"des normes élevées et cohérentes encouragent une concurrence fondée sur l'innovation et la productivité plutôt que sur l'abaissement des coûts et une offre de mauvaise qualité"* (rapport du TUC). L'article 1 parle seulement de garantir *"un niveau*

³ Voir la Communication "Un marché unique pour les citoyens, Rapport intérimaire au Conseil européen de printemps 2007", COM(2007)60 final,
http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/com_2007_0060_en.pdf

de qualité élevé pour les services". Il faut cependant préciser que cette citation signifie que la Directive de doit pas entraîner de dumping social.

Champ d'application (Article 2)

2(a) ne s'applique pas aux "*services d'intérêt général économiques*". Ceux-ci doivent être définis aussi largement que possible. Hélas, les services publics ne sont pas exclus en tant que tels de la directive et le texte ne fait pas référence aux principes de service public (solidarité, prix abordable, égalité d'accès, continuité ...).

Une ambiguïté subsiste quant à l'exclusion des services d'intérêt économique général (SIEG). Ils sont totalement exclus de l'article 16 (libre prestation des services) et en partie de l'article 15 (exigences à évaluer).

L'exclusion des services sociaux n'est pas claire. À titre d'exemple, le considérant 33 stipule que "*dans la mesure où ils ne sont pas exclus du champ d'application de la directive, les services à domicile, comme le soutien aux personnes âgées*" sont également compris.

Dans tous ces cas, nous devons réclamer de larges exclusions.

Nous devrions aussi souligner la contradiction existant entre l'article 1 (3) relatif à la liberté de définir les services d'intérêt économique général (SIEG) et l'article 17 (1) qui définit l'eau comme un SIEG.

2(f) exclut les "*services de soins de santé ...*" Ceux-ci devraient être aussi larges que possible. Pour contrôle, rapport avec le considérant 10 ?

2(i) exclut les activités participant à "*l'exercice de l'autorité publique*". Quelque chose à dire ici ?

2(j) exclut les "*services sociaux ...*" Voir la note de la FSESP réclamant une exclusion large. On peut aussi faire valoir que l'eau est un service social de base (comme l'a dit le Commissaire Dimas).

Relation avec les autres dispositions du droit communautaire (Article 3)

L'application du 3(1) doit préciser que les actes communautaires supérieurs, adoptés lors de la mise en œuvre de directives portant des règles minimums, sont autorisés.

Définitions (Article 4)

4(1) définition du "*service*" ?

4(7) la définition des "*normes*" issues de conventions collectives doit être large.

4(8) la définition des "*raisons impérieuses d'intérêt général*" doit souligner qu'elle nécessite une interprétation ouverte.

Simplification administrative (Chapitre II, articles 5-8)

Sur ce point, la ligne générale que nous avons défendue devant la Commission et les députés européens était qu'il ne faut pas confondre les demandes légitimes de simplification administrative avec la mise en cause de la pertinence des exigences nécessaires à une bonne surveillance et mise en application du droit du travail et au développement de services publics de qualité.

Simplification des procédures (Article 5)

5(1) – comment juger si des procédures et des formalités applicables à l'accès ou à l'exercice d'une activité de service "*ne sont pas suffisamment simples*" ?

5(2) – quelle est la procédure pour établir des formulaires harmonisés ?

5(3) – impact de l'interdiction d'une traduction certifiée ?

Guichets uniques (Article 6)

Un État membre peut avoir plus d'un guichet (voir considérant 48), mais qu'est-ce que cela signifie en pratique ? S'il y en a plus d'un, doivent-ils offrir le même service ? Implications pour les ressources ? Les guichets uniques des États membres ont souvent un problème de financement commun et sont souvent financés par les collectivités locales.

Quelles sont les considérations en matière d'emploi et de formation, compte tenu du processus de restructuration qu'implique la création de guichets uniques ?

Si les guichets uniques facturent des frais, ceux-ci constituent-ils un "service" au sens de la directive ? (considérant 49)

La responsabilité de la coordination des guichets incombe à la Commission. Une fois encore, d'un point de vue pratique, qu'est-ce que cela implique ?

Droit à l'information (Article 7)

7(1a) – devrait inclure des informations sur les droits en matière d'emploi, etc.

7(1e) – devrait inclure des informations sur les partenaires sociaux.

7(2) – question d'ordre général à propos de la formule "*exprimées de manière claire et intelligible*".

7(3) – question d'ordre général à propos de la voie électronique "mise à jour". Implications au niveau des ressources ?

Procédures par voie électronique (Article 8)

8(2) – il est important que les États membres puissent vérifier l'intégrité du prestataire (nécessaire dans beaucoup de régimes d'autorisation).

Liberté d'établissement des prestataires (Chapitre III, articles 9-15)

Pendant le débat sur les services, nous avons essayé d'obtenir une définition plus claire des régimes d'autorisation et des exigences relatives au fonctionnement d'un service. Les États membres vont maintenant devoir présenter à la Commission un rapport sur ces points pour le 28 décembre 2009.

Régimes d'autorisation (Article 9)

Il est à noter que ces articles s'appliquent à tous les SIEG ! c'est-à-dire au secteur postal, à l'électricité, au gaz, à l'eau et aux déchets (une liste figure à l'article 17).

Les trois conditions énoncées à l'article 9(1) sont cumulatives. La condition 9(1c) sera-t-elle difficile à satisfaire ?

Conditions d'octroi de l'autorisation (Article 10)

10(3) – comment juger de la compatibilité des exigences ? À qui incombe le fardeau de la preuve ? (s'agit-il du "pays d'origine" sous une autre forme ?)

Procédures d'autorisation (Article 13)

13(4) – délais d'autorisation; une fois de plus, comment cela fonctionnera-t-il dans la pratique ?

Exigences interdites (Article 14)

Interprétation du 14(7) sur l'interdiction d'une obligation de participer à une garantie financière ?

Exigences à évaluer (Article 15)

15(3) – que se passe-t-il si les exigences sont justifiées, même si elles sont discriminatoires, etc. ?
(aussi pour le 15(6) ?)

15(4) – comment va se faire, dans la pratique, le contrôle des exigences par rapport aux SIEG ?

Libre circulation des services (Chapitre IV, article 16-21)

Libre prestation des services (Articles 16 et 17)

16(3) est moins "ouvert" s'agissant du type de raisons pouvant justifier des restrictions aux prestataires de services temporaires (et certains motifs faisant défaut, par exemple la protection du consommateur, le bien-être animal). Comment cela s'appliquera-t-il dans la pratique ?

17(1) exclut les SIEG *qui sont fournis dans un autre État membre* de l'article 16. Que se passe-t-il dans le cas d'un SIEG non fourni dans un autre État membre, par exemple les soins aux personnes âgées ?

La liste de l'article 16 est-elle limitative ?

Coopération administrative (assistance mutuelle) (Chapitre VI, articles 28-36)

Nous avons toujours dit que les dispositions relatives à la libre circulation des services nécessitent une coopération administrative bien plus avancée entre les États membres que ce qui existe maintenant et des changements considérables dans le mode de fonctionnement des administrations. Cet élément pourrait s'avérer pertinent pour le dialogue social sectoriel tant dans l'administration locale et régionale que dans l'administration nationale et européenne, aux échelons national et européen.

À plusieurs reprises, nous avons également dit avec la CES que l'amélioration de la coopération administrative (à laquelle la FSESP est favorable) exige une capacité administrative, ce qui suppose d'investir dans la formation, les ressources humaines – notamment les inspecteurs du travail – les traductions, et bien sûr les normes européennes.

Les articles de ce chapitre tentent de définir quel est l'État membre qui serait responsable des contrôles et inspections des prestataires de services en cas de pratiques illégales.

Dans le cas d'une prestation de service temporaire, c'est l'État membre où le service est fourni qui est responsable du contrôle de l'activité du prestataire. Si la prestation n'est pas temporaire, c'est l'État membre où le prestataire est établi qui est responsable. On peut difficilement dire maintenant ce que cela signifiera dans la pratique.

L'article 28 prévoit la désignation d'un ou plusieurs points de liaison à l'échelon national. Auront-ils des liens directs avec l'inspection du travail ?

Évaluation mutuelle (Articles 39, 40)

Il est important que les organisations syndicales soient (au moins) consultées par les États membres à propos des rapports d'autorisation, etc., qu'ils doivent soumettre à la Commission. Il n'en est pas question dans la Directive.

De même, les syndicats devraient être consultés à propos des commentaires formulés par la Commission, ainsi que sur le travail du Comité constitué pour aider la Commission à cet effet.

4. Que peuvent faire les affiliés ?

Nous demandons aux affiliés d'influencer le processus de transposition de la Directive au niveau national.

Trois grands axes d'intervention s'imposent aux affiliés de la FSESP :

- L'examen de la législation, qui impose aux États membres d'examiner toutes leurs lois et pratiques et d'éliminer les barrières au commerce qui ne se justifient pas.
- La mise en place du ou des guichets uniques par lesquels les prestataires de services peuvent remplir toutes les formalités nécessaires pour pouvoir accéder aux marchés.
- La préparation de la communication et de la coopération entre les États membres, appelée assistance mutuelle.

L'absence de volonté de s'attaquer aux problèmes⁴ réels dans chacun de ces domaines avant l'adoption de la Directive signifie que le texte demeure ambigu. Cependant, cela nous donne aussi l'occasion d'influencer l'interprétation de la Directive dans ces domaines.

Dans un premier temps, nous pouvons nous informer réciproquement sur la situation des différents pays et voir si nous pouvons constituer un aide-mémoire portant sur nos grands sujets de préoccupation. Il existe aussi des rapports étroits entre la Directive sur les services et l'AGCS (Accord général sur le commerce des services) dont la motivation et la terminologie sont assez similaires.

Nous vous invitons aussi à nous communiquer les informations suivantes (si possible avant la réunion du 18 avril) :

1. Dans le gouvernement de votre pays, quel(s) ministère(s) est/sont chargé(s) de la transposition de la Directive dans la législation nationale ?
2. Le processus de transposition est-il lié à un calendrier ? (Nous avons appris, par exemple, que les autorités suédoises veulent mettre la Directive en application le plus rapidement possible).
3. Êtes-vous informé et consulté à propos de la mise en œuvre de tout ou partie de la Directive ?

Merci pour votre coopération.

CB/NCC 18 April/mailling 1/service note

⁴ Avant le vote final du 16 novembre 2006 au Parlement européen, Charlie McCreevy avait déclaré *"il n'y a pas d'amendements mineurs ou techniques à ce stade"*.