

La directive communautaire sur les services – une attaque généralisée contre les services du secteur de l'approvisionnement et de l'élimination en Europe

Position adoptée par le Comité permanent sur les entreprises de services publics, 7 avril 2005

Juste avant son départ de la commission européenne, Frits Bolkestein, commissaire européen pour le marché intérieur jusqu'en novembre 2004, a laissé à l'Europe et aux états membres un cadeau d'adieu plutôt empoisonné et qui nous occupera encore de manière intensive au cours des prochains mois : la proposition du 13.01.2004 de la commission pour une directive communautaire relative aux services dans le cadre du marché intérieur.

Avec cette directive, la commission européenne veut aborder toutes les prestations effectuées contre "rémunération" dans les états membres. Une définition aussi large nous amène à penser que cela concernera pratiquement toutes les prestations des services publics de base, puisqu'elles sont elles aussi généralement effectuées contre "rémunération". Dans les états membres, toutes les prestations du secteur de l'approvisionnement et de l'élimination (p. ex. eau, électricité, ordures ménagères) sont soumises à un paiement sous des formes variables.

L'objectif de ce projet de directive vise à rendre le marché intérieur européen exempt de discriminations pour tous les concurrents dans le secteur des prestations de service. Les différentes dispositions juridiques en matière de droit sur la fiscalité, les affaires, les contrats, la responsabilité ou l'environnement doivent avoir un impact aussi réduit que possible sur l'exercice de l'activité économique des entreprises de l'ensemble des 25 états membres dans d'autres pays européens. Ainsi, à l'avenir, il ne doit p. ex. plus y avoir de conditions d'activités économiques pour pouvoir créer une filiale de droit national. Ce critère est encore actuellement obligatoire dans de nombreux pays de l'Union Européenne, par exemple lors de l'acquisition de parts dans d'autres entreprises ou pour pouvoir participer à des appels d'offres.

A cet effet, la commission propose le "principe du pays d'origine", selon lequel les prestataires de l'ensemble des 25 états membres ne pourront plus travailler que selon les dispositions juridiques fondamentales de leur pays d'origine. Qu'il s'agisse d'une entreprise allemande qui propose ses services en France ou d'une entreprise autrichienne en Espagne, d'une entreprise slovaque en Italie ou bien d'une entreprise polonaise en Allemagne – le droit sur la fiscalité, la responsabilité, les contrats ou l'environnement applicable en pareil cas sera alors respectivement le droit allemand, autrichien, slovaque ou polonais.

Résultat : il pourrait y avoir jusqu'à 25 systèmes législatifs différents (en 20 langues) applicables dans 25 pays selon le pays européen d'origine des prestataires de services actifs dans les différents pays.

Pour les conditions de travail et les conditions sociales (conventions collectives, contrats de travail, assurances sociales, législations du travail), les dispositions applicables doivent être celles de la directive communautaire sur le détachement de personnel. Autrement dit, ces conditions doivent se baser sur le pays de l'exécution de la prestation. Mais, à l'exception du secteur du bâtiment pour lequel des conventions collectives s'appliquent également aux travailleurs détachés, les états membres peuvent librement choisir de ne respecter pour d'autres secteurs que les exigences légales minimales.

En clair : dans ces pays, les conditions de travail et les conditions sociales répondraient-elles aussi au "principe du pays d'origine" dans le secteur des services, ce qui déclencherait immédiatement une impitoyable course au dumping pour les différentes conditions de travail et exercerait donc une pression extrême vers la bas sur les conventions collectives, les conditions de travail et les emplois.

L'organisation des services d'intérêt général (SIG) ou des services d'intérêt économique général (SIEG) est devenue au cours des dernières années pour la commission européenne et aussi en partie au sein des parlements et des ministères un point prioritaire de leur politique de poursuite de la libéralisation pour l'achèvement du marché intérieur.

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, les chefs d'état européens avaient décidé en 2000 de faire de l'Union d'ici 2010 la zone économique la plus dynamique et la plus compétitive du monde. Elle doit se distinguer par un niveau d'emploi très élevé, un excellent niveau de formation et un modèle social évolué.

L'élément essentiel pour atteindre ces objectifs est l'achèvement du marché intérieur européen, à savoir l'ouverture des marchés dans tous les secteurs économiques non encore soumis aux législations du marché intérieur – en premier lieu les services du secteur de l'approvisionnement et de l'élimination (alimentation en électricité et en gaz, gestion de l'eau et des déchets).

Cette stratégie est par exemple à l'origine de la 2^{ème} directive sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel de juin 2003 qui oblige les entreprises à dégrupper leurs activités sous l'angle du droit des sociétés, c'est-à-dire à séparer d'une part leurs activités de production, de commerce et de distribution d'énergie et, d'autre part, leurs activités de transport, de transmission et de distribution de l'énergie. De même, d'ici le 1er juillet 2007, tous les 25 états membres doivent avoir entièrement ouvert leurs marchés de l'énergie à tous les clients. Autrement dit, tous les clients, qu'ils soit des particuliers, des PME-PMI ou des industriels, devront pouvoir choisir librement leur fournisseur d'électricité et de gaz au niveau européen.

Au-delà même des marchés de l'électricité et du gaz naturel, la commission ou certaines parties du parlement européen n'ont cessé d'intervenir au cours des dernières années en vue d'une libéralisation des services publics de base.

Pour preuve, la présentation d'un livre vert en 2000 et d'un livre blanc de la commission européenne en avril 2003 sur les services d'intérêt général. Alors que, dans le livre vert, la commission soumettait à la discussion son intention de poursuivre sur la voie de la libéralisation et d'ouvrir ces services à la concurrence, notamment dans le secteur de la gestion de l'eau et des déchets, elle a en partie fait machine arrière dans le livre blanc présenté ultérieurement.

Ceci est la conséquence d'une violente controverse au parlement européen qui a débouché au printemps 2003 sur des prises de décisions ultra-critiques sur la libéralisation.

Dans le livre blanc, la commission a annoncé sa volonté de ne pas continuer à accorder la priorité à la poursuite de la libéralisation, notamment dans le secteur de la gestion de l'eau et des déchets, mais de présenter en 2005 un cadre législatif permettant de délimiter ces services.

En pareil cas, partie remise n'étant pas perdue, nous allons devoir poursuivre cette discussion.

Le livre vert sur les "partenariats public-privé" présenté par la commission au printemps 2004 est une nouvelle approche visant à vider les services publics de leur contenu.

Dans ce livre vert, la commission européenne traite de manière critique les différents modèles de partenariat public et privé, tant par le biais d'appels d'offres publics, de contrats de concession ou de participations communes à des entreprises.

L'objectif de la commission est que les investissements et les contrats de concession publics fassent systématiquement l'objet d'appels d'offres à l'échelle européenne. Les mêmes conditions devraient s'appliquer aux participations à des entreprises communales.

La commission critique également la durée habituellement très élevée des contrats de concession, notamment pour l'approvisionnement en électricité, en gaz ou en eau, considérant qu'elle est nuisible pour le marché intérieur et souhaite en assurer ultérieurement le contrôle.

C'est dans ce contexte que vient maintenant s'inscrire la proposition de la commission relative à la directive communautaire sur les services.

Cette proposition est restée délibérément très vague et dans le flou en ce qui concerne la définition et la délimitation des prestations de services, des services d'intérêt général (SIG) et des services d'intérêt économique général (SIEG). Le texte tente bien plus de continuer à promouvoir – pour ainsi dire par la porte de derrière - la libéralisation et l'orientation des services publics de base vers le marché intérieur.

L'absence de précision des différents types de services nous amène à penser que toutes les activités du secteur de l'approvisionnement et de l'élimination seront plus ou moins concernées par cette proposition de directive.

Secteur de l'énergie :

Le secteur de l'énergie, c'est-à-dire le marché de l'électricité et du gaz naturel, doit être systématiquement exclu du principe du pays d'origine. Autrement dit, l'exploitation de centrales énergétiques ou de réservoirs de gaz naturel, de réseaux de transport, d'acheminement et de distribution doit obligatoirement obéir aux prescriptions nationales du pays d'exécution de la prestation et dans le respect des directives communautaires relatives au marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel.

Tous les secteurs des services dans le domaine de l'énergie doivent toutefois être considérés de manière critique.

Parmi ces services figurent en particulier

- la maintenance et l'entretien de réseaux et de centrales,
- les filiales pour le commerce et la distribution,

- la gestion des compteurs et de la facturation,
- les services TI et de télécommunications,
- les parcs de véhicules et la gestion des bâtiments,
- les services de surveillance et de sécurité.

La directive communautaire aurait des effets dramatiques dans ces secteurs des services touchant à l'énergie. Des entreprises de ces secteurs pourraient proposer leurs services à

l'échelle européenne sur la base des dispositions légales de leur pays d'origine. En particulier dans les pays dépourvus de lois correspondantes sur le détachement de personnel, ces entreprises pourraient baser leurs offres sur les conditions de travail et les pratiques sociales de leur pays d'origine, ce qui représenterait une menace massive pour les emplois et les conditions de travail dans les pays où les prestations seraient effectuées.

Secteur de l'eau :

Suite aux discussions de ces dernières années, la commission elle-même a compris qu'une libéralisation totale de l'approvisionnement en eau et du traitement des effluents se heurte non seulement à une très forte opposition sociétale, mais aussi aux limites des constitutions respectives de plusieurs états membres. Ainsi, dans certains états membres, il incombe aux collectivités et aux communes de garantir l'approvisionnement de la population en eau potable propre et une épuration des eaux usées irréprochable sous l'angle de l'hygiène.

Ainsi, la directive-cadre communautaire sur l'eau et les prescriptions nationales sur l'alimentation en eau potable et le traitement des eaux usées doivent continuer à s'appliquer et seront donc exclues du principe du pays d'origine.

De nouvelles discussions au sein de la commission montrent toutefois des tentatives visant à subdiviser le secteur de l'eau en deux parties, à savoir d'une part l'approvisionnement en eau potable proprement dit et, d'autre part, les services correspondants afin de pouvoir contourner les exigences existantes des constitutions nationales.

Si l'on suit cette approche, la commission pourrait tenter de libéraliser par exemple la construction, la maintenance et l'entretien des réseaux de canalisations, des installations de filtration et des stations d'épuration, la gestion des compteurs et de la facturation et autres services au sein du secteur de l'eau.

De ce fait, de larges pans du secteur de l'eau seraient touchés par la directive communautaire sur les services.

Gestion des déchets :

Le secteur de la gestion des déchets ne doit être exclu que de manière limitée du principe du pays d'origine. Ainsi, les entreprises d'autres pays devront par exemple respecter les dispositions relatives au transfert des déchets dans les autres pays. Selon cette proposition, il serait possible que les contraintes relatives à l'exploitation de décharges ou d'usines d'incinération doivent respecter à l'avenir le droit des pays d'opération.

Tous les autres secteurs de la gestion des déchets, p. ex. la collecte, le transport et le tri des déchets tomberaient toutefois sous le coup de cette directive.

Dans les communes et les régions frontalières, en particulier, des entreprises de gestion des déchets pourraient participer à des appels d'offres sur la base du droit sur la fiscalité, les affaires, l'environnement ou la responsabilité en vigueur dans leur pays d'origine.

En l'absence de validité de la directive décrite sur le détachement de personnel, elles pourraient aussi faire travailler leurs employés selon les conditions de travail et les pratiques sociales de leur pays d'origine.

Déjà reconnaissable de manière fragmentaire, le cycle du dumping des conditions de salaires et de travail dans le secteur de la gestion des déchets s'en trouverait fortement

accélééré, et les emplois ainsi que les conventions collectives seraient soumis à une forte pression.

Bilan : la directive communautaire sur les services – une attaque généralisée contre les services du secteur de l'approvisionnement et de l'élimination

Dans le secteur des services de l'approvisionnement et de l'élimination, de la gestion des déchets, de l'énergie et de l'eau, la transposition de la proposition de la directive communautaire sur les services aurait des conséquences désastreuses.

Des entreprises – notamment dans le secteur des services au sein des différentes branches – pourraient, par le biais de "sociétés boîtes aux lettres", contourner les obligations en vigueur en termes d'environnement, de sécurité, de responsabilité, de droit des entreprises et de fiscalité et opérer depuis d'autres états membres en utilisant les lois qui leur seraient les plus favorables.

L'absence de transposition à grande échelle de la directive communautaire sur le détachement de personnel pour le secteur de l'approvisionnement et de l'élimination donnerait en outre aux entreprises la possibilité de faire jouer directement l'une contre l'autre les différentes conditions salariales et de travail dans le cadre de conditions concurrentielles. Ceci se traduirait par un cycle de dumping dramatique, et le modèle de l'Europe sociale - un principe ancré dans les traités communautaires et dans le projet de constitution européenne - serait entièrement réduit à néant.

L'EGÖD exige les points suivants pour le secteur de l'approvisionnement et de l'élimination

1. Le retrait des services d'intérêt général et d'intérêt économique général du champ d'application de la directive sur les services.

Une délimitation exacte des services d'intérêt économique, d'intérêt général et d'intérêt économique général peut empêcher que le service public se retrouve subrepticement vidé de sa substance.

2. Le principe du pays d'origine ne doit pas être utilisé en tant que principe de l'activité économique d'entreprises dans le secteur de l'approvisionnement et de l'évacuation.

Dans le secteur de l'approvisionnement et de l'élimination, il conviendrait d'étendre les exceptions liées aux risques en termes de sécurité, d'environnement et de responsabilité à tel point que la formulation du principe du pays d'origine soit pratiquement vide de sens.

3. Une concurrence à l'échelle européenne dans le secteur des services ne doit pas entraîner un dumping salarial et social.

En l'absence d'une directive européenne sur le détachement de personnel que les états membres doivent impérativement transposer également pour le secteur de l'approvisionnement et de l'élimination, l'Union Européenne ne doit pas comporter un marché intérieur libre avec une concurrence sans restrictions pour les services.

4. L'instauration de conditions concurrentielles analogues présuppose que les qualifications professionnelles au sein de l'Union soient comparables.

Dans le secteur de la gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets, l'exécution d'un grand nombre d'activités requiert des qualifications professionnelles minimales. Si le marché intérieur des services doit continuer à se développer, la possibilité de comparaison qualitative et formelle des qualifications professionnelles est une condition indispensable.

5. Afin de pouvoir faire à l'avenir la distinction entre les services d'intérêt général ou d'intérêt économique général et les services d'intérêt économique, la FSESP exige un cadre juridique positif pour les services d'intérêt général.

L'objectif de ce cadre juridique est de délimiter les services par rapport au développement du marché intérieur dans l'Union Européenne et de renforcer ainsi considérablement la souveraineté décisionnelle communale.