

Extrait du Démocratie & Socialisme

<http://www.democratie-socialisme.fr>

Exposé devant le parlement européen

Circulaire Bolkestein : ultra dangereuse

- International - Europe -

Date de mise en ligne : lundi 10 janvier 2005

Démocratie & Socialisme

Exposé de Raoul-Marc Jennar : docteur en science politique, chercheur auprès d'Oxfam Solidarité (Belgique) et de l'Unité de Recherche, de Formation et d'Information sur la Globalisation (Urfig-France)

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Je remercie les membres de cette Commission qui ont eu le souci d'associer un chercheur au service du mouvement social à cette audition sur une proposition de directive susceptible de bouleverser totalement le paysage socio-économique européen et de remettre radicalement en cause ce qu'il est convenu d'appeler " le modèle européen ".

Je partagerai mon propos en trois séquences : en premier lieu quelques réflexions générales sur la directive proposée, ensuite une comparaison entre la proposition de directive et le Livre Blanc sur les services d'intérêt général et enfin je terminerai en avançant, faute de pouvoir espérer un rejet de cette directive, un certain nombre d'amendements qui me semblent indispensables si on veut que l'Union européenne pratique une cohérence nouvelle entre son message aux opinions publiques et sa législation.

A. REFLEXIONS GENERALES

a.1 les circonstances du dépôt de cette proposition.

Cette proposition est déposée et examinée dans un contexte où l'élargissement provoque de très fortes disparités au sein de l'Union européenne et crée de facto deux zones différentes : une zone où existent un degré certain de redistribution de la richesse produite par la fiscalité, où existent des lois sociales et des lois environnementales et une zone où ces éléments, qui sont consubstantiels de l'idée même d'Europe, ne se retrouvent pas ou fort peu.

Alors que l'harmonisation a été, pendant plus de 40 ans, la technique de base de l'intégration européenne, au moment précis où elle serait plus nécessaire que jamais, on y renonce afin de rendre légal le dumping fiscal, le dumping social et le dumping environnemental. Je note au passage que le souci d'harmonisation n'est maintenu que pour abroger, là où elle existe, l'interdiction de la publicité commerciale pour les professions réglementées (architectes, avocats, médecins, notaires, pharmaciens,...).

Il sera très difficile de faire croire aux dizaines de millions d'Européens qui ont montré en juin dernier à quel point ils doutent des bienfaits du modèle présent d'intégration européenne que l'abandon de la technique de l'harmonisation soit une décision prise dans l'intérêt général.

Je veux observer également que cette proposition de directive sur les services est déposée en l'absence de toute directive-cadre sur les services dits d'intérêt général, ce qui signifie en l'absence de tout débat sur le principe du service public. Depuis des années, les autorités politiques de l'Union européenne, celles dont la légitimité démocratique est indiscutable, demandent le dépôt d'une telle directive. La Commission européenne fait la sourde oreille.

a.2 l'interaction avec l'Agcs

Lors des consultations organisées dans le cadre du Coreper, entre les Etats membres et les services de M. Bolkestein, ceux-ci ont déclaré (réunion du 23 mars 2004) que " la directive n'a pas d'effet sur les négociations internationales (Agcs...). "

Or, au point 5 de l'exposé des motifs de la proposition de directive, sous l'intitulé " Cohérence avec les autres politiques communautaires ", une sous-section (page 16) est entièrement consacrée aux négociations dans le cadre de l'Agcs (...)

Quant au fond, il y a de nombreuses similitudes entre l'Agcs et la proposition de directive. De la même manière que l'Agcs, la directive proposée donne des services une définition extrêmement large puisqu'elle couvre tous les services. De la même manière que l'Agcs, la directive proposée s'applique aux mêmes modes de fourniture des services : services fournis depuis le pays d'origine (mode 1 de l'Agcs), services faisant appel à la mobilité du client (mode 2), services investis dans un autre pays (mode 3), services faisant appel à la mobilité du personnel (mode 4).

Un examen comparatif des dispositions de l'Agcs et de la proposition de directive permet sans contestation possible d'affirmer qu'il s'agit bien d'une proposition qui tend à imposer aux 25 Etats membres de l'Union les dispositions de l'Agcs. (...)

a.3 la remise en cause de la démocratie : le gouvernement des juges

Pour justifier la pertinence des dispositions qu'elle contient, la proposition s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes. On est en droit de se poser la question : à qui revient-il de procéder à des choix politiques ? A qui revient-il, par exemple, de définir les services ? A des juges ou à des législateurs ?

La directive proposée sollicite systématiquement (considérants 11, 15, 19, 29, 31, 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57) " la jurisprudence de la Cour " pour aller au-delà de ce qui est convenu dans les traités, remettre en cause le droit des Etats et s'arroger des pouvoirs supplémentaires.

La liberté d'établissement et de circulation des services figure depuis 1957 dans les traités. Elle est même érigée au rang des " libertés fondamentales " de l'Union européenne si je me réfère à l'article 4 de la Constitution soumise à ratification. Cette consécration ne dépouille pas le législateur de sa pleine latitude quant à la mise en oeuvre de tels principes.

Faut-il rappeler à des législateurs que c'est la loi qui dit le droit ? Le magistrat l'applique. Rien de plus. Tel est le fondement de la démocratie dans l'écrasante majorité des pays d'Europe. Nous n'avons pas fait le choix du gouvernement des juges. Ce n'est pas notre modèle de société. La Commission européenne n'est pas fondée à nous l'imposer.

a.4 la remise en cause de la démocratie locale et régionale

Dans une note de présentation d'un rapport à l'origine de la proposition de directive (...) figure, parmi les obstacles qui pénaliseraient les services, " le pouvoir discrétionnaire des autorités locales. " Cette agression contre les pouvoirs locaux, les plus démocratiques, les plus proches des gens, de la part d'une Commission européenne dont la légitimité démocratique est plus que douteuse, est totalement intolérable. C'est bien ainsi que le Conseil municipal de la Ville de Bruxelles l'a entendu puisque, le 21 juin de cette année, il a adopté à l'unanimité, toutes tendances politiques confondues, une résolution affirmant sa " totale opposition " à cette directive qui, selon lui, constitue " une attaque frontale contre les services publics locaux. " Comme l'affirmait il y a quelques jours M.Taminiaux, Président

de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, " le service public communal constitue l'un des piliers de la tradition européenne commune. " S'en prendre aux services publics communaux comme le fait la proposition de directive, c'est s'en prendre à la démocratie locale et à la capacité opératrice des pouvoirs publics locaux.

Dans plusieurs Etats membres (par ex. art. 82 de la Loi fondamentale allemande, art.162 de la Constitution belge, art. 72 de la Constitution française), la Constitution consacre l'autonomie communale et garantit la liberté des collectivités territoriales à gérer leurs propres affaires. La directive Bolkestein ignore ces réalités.

(...)

Il faut ajouter que la proposition de directive octroie à la Commission un pouvoir de contrôle sur toute décision des Etats et des pouvoirs locaux (art. 15), ceux-ci disposant de trois mois pour soumettre à la Commission les dispositions législatives, réglementaires et administratives qu'ils prendraient et qui seraient susceptibles d'affecter la liberté d'établissement et de circulation des services. Cette disposition viole le principe de subsidiarité inscrit dans les traités.

Sans renforcer d'aucune manière une harmonisation éminemment nécessaire sur les plans fiscaux, sociaux et environnementaux, cette directive renforce un centralisme technocratique européen qui réduit la capacité d'action des institutions les plus démocratiques et les plus proches des gens.

A.5 la remise en cause de la directive sur le détachement des travailleurs

L'article 16 crée une innovation juridique de toute première importance : le principe du pays d'origine. Un autre intervenant vient de démontrer les dangers de cette innovation dont on voit bien tout le profit que peuvent en tirer les employeurs alors que les disparités créées par l'élargissement de l'Union sont ce qu'elles sont dans les domaines fiscaux, sociaux et environnementaux. Comme le déclarait un responsable syndical, ce principe consacre la "légalisation d'un pavillon de complaisance pour les employeurs."

La Commission se défend en affirmant que sa proposition ne modifie en rien la directive 96/71/EC sur le détachement des travailleurs. Les Etats conservent le droit de conduire les inspections et d'exercer les contrôles afin de vérifier le respect des règles relatives à l'embauche et aux conditions de travail. Mais dans le même temps, la directive proposée (article 24) interdit aux pouvoirs publics du pays dans lequel du personnel est détaché d'exiger de l'employeur et de son personnel détaché de soumettre ses activités à autorisation et à enregistrement, de disposer d'un représentant sur son territoire et de tenir des documents sociaux à la disposition des autorités du pays d'accueil.
(...)

Enfin (article 25), lorsque le personnel détaché provient d'un Etat qui n'est pas membre de l'Union, la directive interdit à l'Etat d'accueil de soumettre l'employeur et son personnel à des contrôles préventifs, en particulier en ce qui concerne les titres d'entrée et de séjour, les permis de travail ; elle interdit de même à l'Etat d'accueil d'imposer un contrat de travail à durée indéterminée ou de fournir la preuve d'un emploi antérieur dans l'Etat d'origine de l'employeur. Seule l'obligation d'un visa de courte durée pour les ressortissants des pays tiers qui ne sont pas assimilés aux pays de la zone Schengen n'est pas remise en cause. Ainsi seront ruinés tous les efforts consentis pour combattre le trafic des êtres humains, le travail clandestin et les formes nouvelles d'esclavagisme !

En conséquence, la directive proposée rend inapplicable la directive sur le détachement des travailleurs et met très largement fin au pouvoir des Etats membres de vérifier et donc de garantir le respect des législations et des réglementations qui protègent les travailleurs contre différentes formes d'abus de la part des employeurs.

6. la remise en cause de la protection sociale

Dans son exposé des motifs, la directive affirme (considérant 16) qu'elle ne couvre pas " les activités que l'Etat accomplit sans contrepartie économique dans le cadre de sa mission dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire. " Formulation ambiguë dont on ne sait si elle protège ou non le système de sécurité sociale en vigueur au sein des Etats. D'autant que la proposition n'exclut explicitement ni la santé, ni la sécurité sociale de son champ d'application (article 2), alors que l'organisation du secteur de la santé publique est une matière qui demeure de la compétence des Etats membres (article 152 du traité de l'UE). (...)

Il résulte de cette directive que la Commission s'arroge des pouvoirs de réglementation des systèmes de sécurité sociale et sort des responsabilités que lui confient les traités. Nul ne s'étonnera que plusieurs gouvernements ont explicitement demandé que la santé soit retirée du champ d'application de cette directive.

B. LE CONCEPT DE SERVICE PUBLIC

En utilisant l'expression " service public ", j'ai tout à fait conscience de ne pas m'exprimer dans la langue convenue de la Commission européenne qui, par pétition de principe idéologique, a banni ces termes. Je le fais à dessein et en toute légitimité, car, jusqu'ici, aucune décision prise en vertu des règles de la démocratie n'a mis fin à ce qu'on appelle, dans plusieurs pays et en particulier au sein des six pays fondateurs, des services publics.

Le principe fondateur du service public, c'est l'égalité de toutes et de tous dans l'exercice d'un certain nombre de droits fondamentaux. Pour assurer l'effectivité de ces droits, les pouvoirs publics doivent disposer d'instruments qui ne sont pas limités par des considérations de rentabilité, mais bien par le souci du service rendu, c'est-à-dire du droit effectivement exercé.

Seuls les pouvoirs publics, issus du suffrage universel, peuvent prétendre représenter l'intérêt général et sont dès lors investis du devoir de le satisfaire. Le marché, exclusivement animé par la recherche de la rentabilité et du profit, en est incapable. On se trouve devant un véritable choix de société. Les pouvoirs publics, à quel que niveau que ce soit, peuvent-ils continuer en Europe, comme ils le font depuis des décennies, à exercer une fonction opératrice ou doivent-ils se limiter, comme y pousse la Commission européenne, à un rôle régulateur minimal ?

(...)

La directive Bolkestein répond par la négative. La Commission dépose cette proposition de directive sur la libéralisation des services sans avoir déposé une directive sur les services d'intérêt général. Pour ceux-ci, elle s'est contentée d'un Livre Blanc qui n'est que littérature. Alors que ce dernier affirme (p.4) "la nécessité d'une combinaison harmonieuse des mécanismes de marché et des missions de service public, " la directive qui est présentée au Parlement européen soumet les missions de service public aux aléas du marché.

Dans ce même Livre Blanc (p.12), la Commission considère qu'une directive-cadre sur les services d'intérêt général n'est pas opportune et qu'il ne convient pas de créer, pour l'heure, un cadre horizontal sur cette question dans le droit européen. Dans le même temps, la Commission soumet à votre Parlement un cadre horizontal sur la libéralisation des services.

(...)

Une conclusion s'impose : l'adoption de la directive Bolkestein met fin au débat sur les services publics avant même qu'il ait eu lieu. Et ce n'est pas la Constitution soumise à ratification qui modifiera cet état des choses puisqu'elle ne consacre ni l'existence des services publics, ni celle des services d'intérêt général. Elle ne reconnaît que les services d'intérêt économique général, dont l'existence est conditionnée par la défaillance du marché et le respect des règles de la concurrence. L'annexe 1 du Livre Blanc apporte sur ce point une clarification décisive : " les termes " service d'intérêt général " et " service d'intérêt économique général " ne doivent pas être confondus avec l'expression " service public " (p.23).

Le processus en cours combinant la mise en oeuvre de l'Agcs, l'adoption de la directive Bolkestein et la ratification de la Constitution européenne sonne le glas des services publics et la fin d'un modèle de société.

Conclusion :

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

La proposition Bolkestein est dangereuse. Elle est dangereuse parce qu'elle permet beaucoup plus que ce qu'elle énonce. Elle est dangereuse parce qu'elle remet en question un modèle de société que les pays fondateurs de l'Union européenne et quelques autres se sont efforcés de construire, pas à pas, depuis environ deux cents ans. Si vous n'êtes pas disposés à renvoyer ce texte à ses auteurs, au moins, efforcez-vous de le rendre compatible avec ce modèle de société hors duquel l'Europe perd sa spécificité.

Je vous remercie de votre attention.

Raoul-Marc Jennar