

# **Vers une zone économique à part**

## **La directive relative aux services dans le marché intérieur**

*Par Thomas Fritz*

BLUE 21

Juillet 2004

## Sommaire

1.	<b>Introduction: Démantèlement en Europe</b>	3
2.	<b>Champ d'application de la directive</b>	4
2.1	Tous les services sont touchés	4
2.2	Un revers pour la cause de l'État-providence	6
3.	<b>Liberté d'établissement</b>	8
3.1	La quête des normes minimalistes	8
3.2	Réduction des exigences – évaluation mutuelle	9
3.3	Les services d'intérêt général sur la sellette	10
3.4	Régulation sous tutelle	11
4.	<b>Libre circulation des services</b>	12
4.1	Principe du pays d'origine - chaos des systèmes juridiques	12
4.2	Dumping salarial et fraude à l'assurance	13
4.3	Toute-puissance du marché contraire à la démocratie	14
4.4	Mise en question des systèmes de santé	15
5.	<b>Barrer la route à la directive</b>	16
6.	Bibliographie	18
7.	Sur l'auteur	18

## 1. Introduction: Démantèlement en Europe

En publiant en janvier 2004 sa proposition de directive relative aux services, la Commission a lancé contre les systèmes sociaux des États membres de l'UE l'attaque la plus radicale et la plus vaste à ce jour<sup>1</sup>. La proposition vient des services de Frits Bolkestein, commissaire chargé du marché intérieur, et s'applique en principe à l'ensemble des services, à l'exception des seules activités que "l'État accomplit sans contrepartie économique dans le cadre de sa mission dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire"<sup>2</sup>. Étant donné, toutefois, que nombre de missions publiques font l'objet de redevances ou de rémunérations, la directive concerne non seulement tous les services commerciaux mais aussi des pans importants de l'État-providence.

La directive poursuit son objectif de déréglementation en combinant la suppression progressive des exigences nationales et en mettant systématiquement le droit national sous le boisseau à travers ce que l'on appelle le principe du pays d'origine. En vertu de celui-ci, les entreprises de services de l'UE ne seraient plus soumises qu'aux normes du pays d'origine. Les obligations et les contrôles du pays où l'activité est exercée seraient totalement érudés. La Commission entend même interdire l'obligation d'enregistrement pour exercer une activité. De la sorte, le principe du pays d'origine annihile tout contrôle économique réel dans l'Union européenne. À l'avenir, toute entreprise pourrait, en déplaçant son siège social ou simplement en créant une société écran dans un autre État membre de l'UE, se soustraire à des obligations gênantes. Il deviendrait possible d'éluder facilement et à peu de frais les conventions collectives, les normes en matière de qualification professionnelle, de travail, d'environnement ou de protection des consommateurs du pays.

Pour couronner sa proposition de directive, la Commission place les États membres sous tutelle. Ceux-ci devraient éliminer de nombreuses exigences et, en outre, ils ne pourraient adopter des dispositions nouvelles qu'avec l'approbation des eurocrates. Dès le stade de la conception, les dispositions juridiques et administratives envisagées devraient être soumises à Bruxelles: "Dans le délai de trois mois à partir de la notification, la Commission examine la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit communautaire et, le cas échéant, adopte une décision pour demander à l'État membre concerné de s'abstenir de les adopter ou de les supprimer." (Commission 2004: 57). Les interdictions prévues par la directive s'étendent à l'ensemble des niveaux administratifs et sont par conséquent contraires au principe de subsidiarité inscrit dans le traité CE. Bolkestein réalise non seulement le marché intérieur mais aussi le démantèlement de la démocratie.

Cependant, la Commission ne fait rien sans la bénédiction des capitales. Les forces motrices à l'œuvre derrière la directive Bolkestein et d'autres sont les gouvernements de Berlin, de Londres ou de Paris. Ils soutiennent un appareil communautaire qui a à transposer leur politique néolibérale dans le droit européen. Ils érigent le démantèlement social en norme européenne. Ils habillent leur politique de privatisation en directive européenne. Ils ont même veillé à ancrer dans la Constitution soumise à ratification leur politique néolibérale. La Constitution montre où iront à l'avenir les ressources coupées aux services publics: dans l'armement militaire obligatoire supervisé par une Agence européenne de l'armement.

Toutefois, la directive Bolkestein n'a pas encore été adoptée. Les organisations syndicales de Belgique sont à l'avant-garde de l'opposition. Elles ont publié des prises de position critiques

---

<sup>1</sup> La proposition de directive se trouve sur le site de la Commission:

[http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/services/services/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/fr/services/services/index.htm)

<sup>2</sup> Communiqué de presse du 13.1.2004. IP/04/37.

et sont descendues dans la rue. Dans d'autres pays aussi, l'inquiétude grandit face à ce projet de déréglementation à grande échelle. Nombre de représentants du gouvernement deviennent même frileux et souhaiteraient exclure certains secteurs. Cependant, ils ne remettent pas en question la directive elle-même. Au lieu de cela, ils reprennent le slogan du Conseil européen de Lisbonne: faire de l'Union, d'ici à 2010, "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde". Personne ne parle cependant du prix à payer, à savoir la déréglementation totale. La directive Bolkestein doit disparaître. Cela est possible. Les lignes qui suivent présentent un aperçu des aspects essentiels et des conséquences possibles de ce projet profondément anti-démocratique.

## **2. Champ d'application de la directive**

La libéralisation du secteur des services représente pour la Commission l'obstacle le plus important dans le contexte de l'achèvement du marché intérieur. Étant donné que les services représentent aujourd'hui dans la plupart des États membres quelque 70 % du PIB et de l'emploi, l'élimination des obstacles juridiques à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services est au cœur de la proposition. Pour reprendre les mots du commissaire Bolkestein: "Les dispositions nationales sont parfois archaïques, excessivement lourdes, et elles sont contraires au droit de l'UE. Ces dispositions doivent disparaître"<sup>1</sup>.

Pour atteindre cet objectif, la Commission a retenu l'instrument de la directive-cadre qui, à quelques exceptions près, englobe l'ensemble des services. Du point de vue politique, il importe de noter qu'il s'agit d'une directive qui devrait être adoptée selon la procédure de codécision (article 251 du traité CE) par le Conseil et par le Parlement européen pour avoir force de loi. Dès lors, une opinion critique peut faire pression tant sur les députés au Parlement européen que sur les représentants nationaux au Conseil de ministres. Cependant, le Conseil européen a confirmé lors de sa réunion de printemps son intention d'accorder une grande priorité à la directive. Elle sera donc un des aspects saillants des trois prochaines présidences de l'UE – Pays-Bas, Luxembourg et Royaume-Uni – qui sont tous trois favorables à la directive. Est préoccupant aussi le fait que la présidence irlandaise a accéléré la cadence au Comité des représentants permanents bien qu'aucun État membre n'ait encore terminé ses discussions internes (voir Coreper 2004). Tout aussi préoccupant est le fait que ce processus, en République fédérale d'Allemagne, se déroule comme souvent à l'abri des regards du public.

### **2.1 Tous les services sont touchés**

Le champ d'application de la directive s'étend à l'ensemble des services qui sont considérés comme des "activités économiques". Cela renvoie à la notion fonctionnelle d'entreprise développée dans la jurisprudence de la Cour de justice. Selon celle-ci, toute entité qui exerce des activités économiques est à considérer comme une entreprise, indépendamment de sa forme juridique, de son mode de financement ou de ses buts, lucratifs ou non. La pierre de touche essentielle des activités économiques est la suivante: elles sont "normalement fournies contre rémunération", cette dernière ne devant pas nécessairement être payée par le bénéficiaire du service. Elle peut aussi être prise en charge par l'État, par exemple sous la forme d'aides. Étant donné que, par ailleurs, le secteur des services est "en constante évolution", la Commission se limite à une énumération non exhaustive des activités visées (voir Commission européenne 2004: 35):

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du 13.1.2004. IP/04/37.

Exemples cités dans la directive	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseil aux entreprises</li> <li>• Services TI</li> <li>• Homologation, vérification, entretien</li> <li>• Gestion immobilière</li> <li>• Publicité</li> <li>• Agences de personnel y compris travailleurs intérimaires</li> <li>• Représentants de commerce</li> <li>• Conseil fiscal et juridique</li> <li>• Agences immobilières</li> <li>• Construction et architectes</li> <li>• Commerce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation de foires</li> <li>• Location de véhicules</li> <li>• Agences de voyage</li> <li>• Tourisme</li> <li>• Sécurité</li> <li>• Services audiovisuels</li> <li>• Loisirs (centres sportifs, parcs de loisirs)</li> <li>• Services de santé</li> <li>• Services de soins ou domestiques</li> <li>• Professions réglementées (médecins, conseil juridique ou fiscal)</li> <li>• Vente à distance</li> </ul>

En raison de l'approche horizontale, la proposition dépasse cependant largement les activités citées ci-dessus. Ne sont explicitement exclues, aux termes de l'article 2, que quelques activités relevant du domaine des services financiers, des services de communication électronique et des services de transport, ceux-ci ayant déjà été déréglementés par d'autres dispositions de l'UE. Par ailleurs, elle ne s'applique pas non plus, à deux exceptions près, au domaine de la fiscalité<sup>1</sup>. Le droit communautaire comporte déjà un certain nombre de dispositions relatives au secteur des services, par exemple la directive "Télévision sans frontières", les directives libéralisant les services des postes, télécommunications, approvisionnement en énergie et transports, les dispositions relatives aux aides publiques, aux marchés publics, à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, à la protection des consommateurs ou de l'environnement. Dans son approche, la directive Bolkestein va nettement au-delà du droit communautaire en vigueur. Les considérants clarifient la situation: "Lorsqu'une activité de service est déjà couverte par un ou plusieurs instruments communautaires, la présente directive et ses instruments s'appliquent ensemble, les exigences prévues par l'une s'ajoutant à celles prévues par les autres" (Commission 2004: 33). Et dans l'exposé des motifs, il est encore précisé que "la directive et ces instruments s'appliqueront de manière cumulative, les exigences prévues par l'une s'ajoutant à celles prévues par les autres" (ibidem 14). Bolkestein parvient ainsi à assurer des renforcements dans les secteurs qui font déjà l'objet du programme du marché intérieur.

Les services relevant de l'État-providence et les autres missions de service public ne sont pas épargnés, même si le critère de la rémunération évoqué dans les considérants suggère une autre interprétation: "La caractéristique de la rémunération fait défaut dans les activités que l'État accomplit sans contrepartie économique dans le cadre de sa mission dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire. Ces activités (...) ne rentrent donc pas dans le champ d'application de la présente directive". Il n'empêche que pour pouvoir utiliser de nombreux services publics, il faut acquitter une redevance ou une taxe, qu'il s'agisse de la radiotélévision publique, des entreprises de transports, des bibliothèques, des piscines publiques, des sociétés d'approvisionnement et de dépollution, des théâtres, des musées, des jardins d'enfants, des hautes écoles populaires, des établissements d'enseignement supérieur, des hôpitaux et des cimetières. Il en est de même des établissements parapublics, que ce soit ceux qui s'occupent de la prévoyance sociale non obligatoire ou du contrôle technique des véhicules. Étant donné qu'une grande partie des services qu'ils fournissent sont à considérer, du point de vue du critère de la rémunération, comme des activités économiques, ils entrent également dans le champ d'application de la directive. Ne sont à coup sûr exclus que les services fournis sans

<sup>1</sup> Cependant, les dispositions de la directive sont de nature à exacerber la course à la réduction de la fiscalité des entreprises.

aucune rémunération (par exemple par des associations financées par des dons ou les cotisations des membres).

Le Bundesrat allemand critique de manière étonnamment catégorique la largeur de ce champ d'application. Il souligne que "les dispositions afférentes à l'État-providence relèvent en principe de la compétence des États membres. Les efforts tendant à remettre en question la responsabilité fondamentale des États membres en la matière se heurtent à l'opposition du Bundesrat" (Bundesrat 2004: 4). Par ailleurs, cette institution juge nécessaire de clarifier que "la directive ne porte pas atteinte aux possibilités existantes, pour les organismes faisant partie des collectivités territoriales et les organismes nationaux de l'État-providence, de fournir des services." (ibidem).

## 2.2 Un revers pour la cause de l'État-providence

Au grand dépit de nombreux observateurs, la Commission ne tient pas compte du débat qu'elle a lancé avec un Livre vert, lequel se déroule en parallèle et n'est pas clos, tant s'en faut, au sujet des services d'intérêt général dans l'Union européenne. Dans le Livre blanc sur les services d'intérêt général publié il y a peu, elle affirmait ne pas avoir "l'intention de clore le débat qui se déroule au niveau européen." (Commission 2004a: 4). Un des sujets de controverse de ce débat est notamment l'exigence d'un dispositif-cadre pour les services d'intérêt général. Une telle réglementation, qui exclurait peut-être certains services d'intérêt général du droit de la concurrence de l'UE, est réclamée notamment par des organisations syndicales<sup>1</sup> ainsi que le Comité économique et social (CES 2003). Dans son Livre blanc, la Commission renvoie la décision relative à cette revendication essentielle au lendemain de la ratification de la Constitution européenne (ibidem: 15).

Alors que le débat relatif aux services d'intérêt général est loin d'être terminé, la Commission s'efforce de créer des faits accomplis par le biais de la directive Bolkestein. Il est donc trompeur d'affirmer, comme le fait la proposition Bolkestein, que les services d'intérêt général ne font pas l'objet de la proposition et que leur ouverture à la concurrence n'est pas recherchée puisque la proposition ne concerne que les "activités économiques" (voir Commission 2004: 16). En vertu du critère de rémunération, c'est en dernière analyse l'ensemble des services publics qui peuvent relever des mécanismes du marché intérieur. Tout aussi peu pertinente est la référence aux dérogations au principe du pays d'origine pour certains secteurs déjà déréglementés dans le cadre du programme relatif au marché unique (services postaux, électricité, gaz, transports, etc.). En effet, les autres dispositions de la directive s'appliqueraient toujours à ces secteurs, notamment l'interdiction d'exigences de l'État en matière de liberté d'établissement. L'application cumulative des autres dispositions du droit de l'UE élargit elle aussi l'application du droit de la concurrence aux services d'intérêt général. On justifierait en douce des compétences supplémentaires de l'Union en ce qui concerne la radio, les assurances maladie ou les services sociaux. Enfin, la proposition Bolkestein touche également des secteurs où la libéralisation est en cours de négociation ou dans lesquels elle s'est heurtée à des résistances. Cela concerne notamment les âpres négociations relatives aux transports publics, dans lesquelles la Commission tente de faire passer une obligation d'appel à la concurrence pour la passation de marchés. La libéralisation des services portuaires pourrait, elle aussi, revenir à l'ordre du jour en passant par la petite porte de la proposition

---

<sup>1</sup> Dans son mémorandum adressé à la présidence irlandaise, la Confédération européenne des syndicats critique par exemple le refus de la Commission de proposer une directive-cadre relative aux services d'intérêt général. Aussi longtemps qu'elle n'est pas en mesure de présenter une telle proposition, il serait, de l'avis de la Confédération, logique de prévoir un moratoire en ce qui concerne la libéralisation (voir Confédération européenne des syndicats 2004).

Bolkestein. Cela constituerait un affront pour les travailleurs portuaires et leurs organisations syndicales dont l'opposition concertée à l'échelle de l'UE a abouti à l'échec du "port package" en novembre dernier, au Parlement européen. Enfin, l'approvisionnement en eau, problème très controversé, serait également concerné. S'agissant de cet aspect, la directive prévoit une dérogation au principe du pays d'origine mais ne l'exclut pas du champ d'application général. Dans ces conditions, les entreprises du secteur seraient soumises aux nombreuses interdictions de dispositions nationales en matière de liberté d'établissement.

Le tableau ci-après, qui reprend les secteurs que le Comité des représentants permanents souhaitait voir exclus du champ d'application de la directive (voir Coreper 2004: séance du 26.5.2004), donne une idée réaliste du champ d'application possible de la proposition Bolkestein:

<b>Services que les États membres entendent exclure du champ d'application de la directive</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Santé (A, EE, CZ)</li> <li>• Santé publique(HON, FR, IT, UK)</li> <li>• Sécurité sociale (A, SI)</li> <li>• Jeux de hasard (Hongrie, FR, A, CZ, PL, LV, IT, S, NL)</li> <li>• Transports (D, IT, S, FR)</li> <li>• Tourisme (EL)</li> <li>• Fiscalité (EL, LI, UK, ESP)</li> <li>• Presse (FR)</li> <li>• Services audiovisuels (FR, A, LV, IT, P, ESP)</li> <li>• Professions réglementées (FR, IT)</li> <li>• Activités visées à l'article 45 du traité CE ("Activités participant à l'exercice de l'autorité publique") (FR, LUX)</li> <li>• "Activités accomplies pour le compte de l'État" (D)</li> <li>• Armes, pyrotechnie (D)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expérimentation sur animaux(D)</li> <li>• Traitement des eaux usées (A) (pour S et EL, l'approvisionnement et le traitement doivent être soumis au même régime)</li> <li>• Activités financées par l'État dans le domaine de la recherche, de l'éducation et de la formation (D)</li> <li>• Établissements de recherche et d'éducation financés par l'État (A)</li> <li>• Agences de travail temporaire (CZ)</li> <li>• Conseil juridique (LUX)</li> <li>• Services postaux (IT, P)</li> <li>• Services dans le domaine de l'énergie et approvisionnement en énergie nucléaire (ESP)</li> <li>• Sécurité et surveillance (IT)</li> <li>• Contrôle aérien (IT)</li> <li>• Agences matrimoniales (IT)</li> <li>• Questions médicales et éthiques (NL)</li> </ul>

À côté de cela, les représentants des États membres ont évoqué des secteurs au sujet desquels ils souhaitent obtenir de la Commission des éclaircissements ou pour lesquels leurs processus de décision internes ne sont pas terminés. La multitude des dérogations souhaitées montre à quel point la proposition Bolkestein s'ingère dans le tissu économique et social des États membres. Cette multitude éclaire en outre la raison pour laquelle la directive n'a été négociée qu'en secret au sein des appareils bureaucratiques. Si elle faisait l'objet d'un vaste débat public, elle serait vraisemblablement condamnée à l'échec, ne fût-ce qu'en raison du grand nombre des groupes concernées.

### 3. Liberté d'établissement

La directive Bolkestein vise à éliminer les obstacles à deux libertés fondamentales: la liberté d'établissement et la libre circulation des services. Sa structure se présente comme suit:

STRUCTURE DE LA DIRECTIVE BOLKESTEIN						
<b>Chapitre I</b> <b>Dispositions générales</b>	<b>Chapitre II</b> <b>Liberté d'établissement</b>	<b>Chapitre III</b> <b>Libre prestation de services</b>	<b>Chap. IV</b> <b>Qualité des services</b>	<b>Chap. V</b> <b>Contrôle</b>	<b>Chapitre VI</b> <b>Programme de convergence</b>	<b>Chap. VII</b> <b>Dispositions finales</b>
(Articles 1-4) Art. 2: Champ d'application	(Articles 5-8) <u>Procédure</u> Art. 6: Guichet unique	(Articles 16-19) <u>Principe du pays d'origine et dérogations</u> Art. 16: Principe du pays d'origine Art. 17: Dérogations générales	(Articles 26-33)	(Articles 34-38)	(Art. 39-44) Art. 39: Code de conduite Art. 41: Évaluation mutuelle	(Articles 45-47)
	(Articles 9-13) <u>Autorisations</u>	(Articles 20-23) <u>Droit des destinataires des services</u> Art 23: Prise en charge des soins de santé				
	(Articles 14-15) <u>Exigences interdites ou à évaluer.</u>	(Articles 24-25) <u>Détachement des travailleurs</u>				

Dans le droit fil de l'objectif de déréglementation, les dispositions essentielles figurent aux chapitres II "Liberté d'établissement" et III "Libre circulation des services".

L'article 9 prévoit que l'accès à une activité de service et son exercice ne peuvent être subordonnés à un régime d'autorisation que sous certaines conditions. Le régime d'autorisation ne peut être discriminatoire, sa nécessité doit être objectivement justifiée et il doit être proportionné. Aucune autorisation ne devrait être exigée dès lors que l'objectif poursuivi peut être réalisé par "une mesure moins contraignante".

#### 3.1 La quête des normes minimalistes

Les exigences qui, selon Bolkestein, doivent disparaître, sont énumérées à l'article 14 ("Exigences interdites") du chapitre relatif à la liberté d'établissement. Il est prévu que les États membres ne pourraient plus à l'avenir imposer la forme d'établissement. Ils ne pourraient imposer d'avoir son établissement à titre principal à la place de forme d'agence ou de filiale (article 14, paragraphe 3). Ils ne pourraient plus imposer l'obligation d'avoir été inscrit pendant une période donnée dans les registres tenus sur leur territoire ou d'avoir exercé l'activité pendant une période donnée sur ledit territoire (article 14, paragraphe 8). Enfin, il ne serait plus possible d'interdire d'avoir un établissement dans plusieurs États membres ou d'être inscrit dans les registres ou dans les ordres professionnels de plusieurs États membres (article 14, paragraphe 2).

Ces seules dispositions seraient de nature à déclencher dans l'Union européenne une avalanche de délocalisations. Le mouvement qui se mettrait en quête des sites les plus favorables imposant les exigences les moins rigoureuses serait conduit par les grandes entreprises et suivi aussi par les petites et moyennes. En effet, aujourd'hui déjà il n'est ni très difficile ni très coûteux de créer dans un autre pays d'Europe une société écran. Si, jusqu'à



présent, l'évasion fiscale constituait le facteur déclenchant, la directive Bolkestein apporte un grand nombre d'incitations supplémentaires, notamment le contournement des normes environnementales, en matière de travail et de santé, des exigences en matière de qualifications professionnelles et des conventions collectives. Aujourd'hui déjà, différents États membres de l'UE sont prêts, disposant de formules diverses de constitution d'entreprises, principalement pour permettre l'évasion fiscale internationale, qu'il s'agisse de centres de coordination (Belgique, Luxembourg, Espagne, Allemagne), de holdings (Pays-Bas, Luxembourg, Autriche, Danemark) ou de centres de services financiers, administratifs ou logistiques (Irlande, France, Italie)<sup>1</sup>.

Si la directive Bolkestein était adoptée, l'exploitation des disparités de réglementation entre les États membres au moyen de formes d'entreprises appropriées ne serait qu'une question de temps. On trouverait sans difficulté des multitudes de spécialistes pour concevoir, faire enregistrer et encadrer de tels mécanismes. La possibilité de se faire enregistrer dans plusieurs pays permettrait à une entreprise allemande d'exercer formellement ses activités à l'échelle de l'Europe (y compris en Allemagne) à partir des Pays-Bas, à travers une branche ou une autre à partir de la Belgique, selon le pays où les conditions de base seraient les plus favorables pour son secteur d'activité. Le syndicat Bauen-Agrar-Umwelt s'attend donc à une énorme vague de migration d'entreprises de services à destination de pays où la réglementation et le contrôle des activités sont peu rigoureux (IG BAU 2004).

L'article 14, paragraphe 7, interdit en outre "l'obligation de constituer ou de participer à une garantie financière ou de souscrire une assurance auprès d'un prestataire ou d'un organisme établi sur le territoire". Cette disposition peut couvrir différentes formes d'accords publics ou privés, par exemple l'obligation de verser des cotisations à des assurances-accident, la participation obligatoire à des fonds sectoriels ou à des fonds de garantie sectoriels.

### **3.2 Réduction des exigences – évaluation mutuelle**

Outre les exigences interdites reprises à l'article 14, l'article 15 établit une liste d'autres mesures très sensibles que les États membres doivent soumettre à un processus d'évaluation mutuelle très strict et, éventuellement, modifier ou éliminer. Au nombre de ces mesures figurent les suivantes: limites quantitatives ou territoriales; "exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière"; "exigences relatives à la détention d'un capital (...) minimum pour certaines activités ou d'avoir une qualification professionnelle particulière pour détenir le capital social ou gérer certaines sociétés"; "interdiction de disposer de plusieurs établissements sur un même territoire national"; "exigences qui imposent un nombre minimum d'employés"; "tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire"; "interdictions et obligations en matière d'activités de vente à perte et de soldes"; "exigences qui imposent à un prestataire intermédiaire de donner accès à certains services particuliers fournis par d'autres prestataires" et "obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques".

Les États membres doivent reprendre toutes ces mesures dans un rapport d'évaluation et vérifier qu'elles remplissent les conditions suivantes: a) non-discrimination (en fonction de la nationalité ou du siège), b) nécessité (les exigences doivent être objectivement justifiées par

---

<sup>1</sup> Cela traduit aussi l'absence de volonté politique en matière d'harmonisation de la fiscalité des entreprises. Le paquet fiscal adopté l'an dernier par le Conseil européen a prolongé l'autorisation de certains mécanismes d'évasion fiscale jusqu'en 2010, mécanismes que l'UE elle-même avait qualifiés de néfastes (notamment les centres de coordination belges et les holdings luxembourgeoises) (voir Conseil européen 2003).

une raison impérieuse d'intérêt général) et c) proportionnalité (d'autres mesures moins contraignantes ne permettent pas d'atteindre le même résultat). La Commission communique les rapports à tous les autres États membres, qui peuvent prendre position dans un délai de six mois. On peut se demander quelles exigences axées sur l'intérêt général survivraient à une telle évaluation mutuelle et aussi combien coûterait la procédure. D'autres questions importantes se posent en outre: Qui détermine les exigences à notifier dans le contexte de la procédure? Comment faut-il traiter les exigences relevant de la souveraineté des régions ou des communes? Qu'advierait-il si une région souhaitait faire des normes d'éducation l'objet de l'évaluation mutuelle, alors qu'une autre refuserait de le faire?

On ne peut se faire une idée des conséquences de l'évaluation mutuelle qu'en tenant compte de la finalité à laquelle répondent, pour la société, les exigences à évaluer ou à éliminer. Les limites quantitatives concernent des plafonds régionaux pour l'autorisation de nombreuses activités – de l'entreprise de taxi au cabinet médical. Elles peuvent contribuer à empêcher une offre excédentaire dans certains secteurs, garantissant ainsi la survie économique des prestataires actifs sur le marché. À l'inverse, elles peuvent parer à une pénurie dans les régions défavorisées. Dans le secteur de la santé, le contrôle de l'autorisation des prestataires de soins médicaux, dont les coûts sont remboursés par les caisses de sécurité sociale, contribue au contrôle de l'évolution desdits coûts. Remplacer ces mécanismes de contrôle quantitatif ou territorial par le contrôle des forces du marché entraînerait des conséquences imprévisibles pour la société. Une concurrence sauvage débouchant sur des faillites d'entreprises mettrait à mal les finances publiques qui auraient à prendre en charge les transferts sociaux.

Toutefois, la Commission se félicite aussi des formes les plus extrêmes de la concurrence. C'est ce que souligne son intention de raboter les prix minimaux sous le prix coûtant (article 15, paragraphe 2g). Cela mettrait sous pression les systèmes d'honoraires mais aussi l'interdiction des prix de dumping prévue par le droit de la concurrence, ce qui ouvrirait la porte à une lutte des groupes transnationaux pour évincer leurs concurrents. À l'avenir, ils pourraient conquérir des nouveaux marchés grâce à des offres de dumping de durée limitée financées par des subventions croisées internes. Le revers d'une telle bataille sur les prix résiderait dans une pression croissante sur les conditions de travail, les salaires et la qualité des produits.

### **3.3 Les services d'intérêt général sur la sellette**

L'intention de Bolkestein de transférer les exigences en matière de choix de la forme juridique dans les compétences de l'Union porte atteinte à toute forme de contrôle des entreprises. L'article 15, paragraphe 2, concerne "les exigences qui imposent aux prestataires d'être constitués sous une forme juridique particulière, notamment d'être une personne morale, une société personnelle, une entité sans but lucratif ou une société appartenant exclusivement à des personnes physiques". Cette disposition reflète à la fois la précarisation inéluctable des conditions de travail et la privatisation des missions publiques. En abandonnant l'exigence de ne laisser exercer certaines activités économiques que par des personnes morales, c'est-à-dire celle de constituer une entreprise en bonne et due forme, la directive répond à la tendance à contraindre les actifs et les chômeurs à ne pas dépasser l'entité indépendante minimale peu apte à survivre. La légalisation des entités apparemment indépendantes mais précaires assurée par les sociétés d'une personne des "lois Hartz" en Allemagne trouve son prolongement au niveau du marché intérieur dans la directive Bolkestein.

En incluant les entités sans but lucratif, on soumet à évaluation les exigences qui réservent exclusivement ou en priorité certaines missions d'intérêt général à des entités sans but lucratif

orientées sur l'intérêt général. La directive vise ainsi, d'une part, toute forme de fourniture publique de services d'intérêt général et, d'autre part, l'ensemble du secteur non marchand. Les obstacles qui fermaient aux intérêts commerciaux privés certains secteurs non marchands doivent tomber. Cela concernerait, par exemple, les privilèges d'intérêt général des fournisseurs indépendants de services sociaux en République fédérale d'Allemagne. Bien que la législation sociale allemande ait ces dernières années érodé les privilèges traditionnels des prestataires indépendants de services d'intérêt général, ceux-ci restent chouchoutés par le statut fiscal d'intérêt général: ils peuvent bénéficier de subventions, sont exonérés de l'impôt et les dons qui leur sont faits sont déductibles (voir Boetticher/Münder 2003). Ces privilèges constituent une discrimination par rapport aux prestataires commerciaux qui, le cas échéant, pourrait fonder des demandes d'égalité de traitement sur la directive Bolkestein.

L'élimination des exigences relatives aux formes juridiques autorisées limite les possibilités de choisir pour les services d'intérêt général les formes d'organisation assurant le degré nécessaire de contrôle démocratique. Cela limite d'autant les possibilités d'influer sur les décisions en matière d'investissement, de fiscalité et de responsabilité. Étant donné que l'article 15, paragraphe 2c concerne les exigences en matière de capital minimal, il est à craindre que les obligations de garantie prévues pour les services d'intérêt général ne se trouvent compromises. En effet, le fait de devoir autoriser des prestataires à capital limité mettrait incontestablement en danger la nécessaire continuité des services. En République fédérale, l'autonomie communale garantie par la Constitution (article 28, paragraphe 2 de la Loi fondamentale) veut que la privatisation ne puisse priver les communes des missions qui sont les leurs dans le domaine protégé relevant de leur autonomie. De la même manière, les communes ne peuvent renoncer par d'importantes privatisations touchant à l'organisation, à l'influence politique qu'elles exercent sur l'accomplissement de leurs missions (Kempen 2002: 56). La forme d'organisation doit donc assurer l'accomplissement des missions et l'influence des communes – ce qui est assurément en contradiction avec l'objectif de la proposition Bolkestein.

Enfin, on peut se demander si la directive n'est pas contraire à l'article 295 du traité CE, qui dispose ce qui suit: "Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres." Étant donné que Bolkestein entend affaiblir les dispositions relatives au choix de la forme juridique ainsi que "les exigences relatives à la détention du capital d'une société" (article 15, paragraphe 2c), il touche sans conteste les questions de propriété. Il limite la marge décisionnelle quant à la question de savoir si une participation privée peut être autorisée et, le cas échéant, sous quelle forme et à quelle hauteur. Se faisant, il s'ingère dans le débat mené un peu partout au sujet de la privatisation de la propriété publique. Il est dès lors douteux que la proposition Bolkestein préserve la neutralité prévue par le traité CE en ce qui concerne le régime de propriété.

### **3.4 Régulation sous tutelle**

Des restrictions en matière de choix de la forme juridique poseraient en outre des problèmes. Dans différents pays, elles entraveraient sensiblement le processus entamé de remise en question des privatisations qui se sont soldées par un échec ainsi que le développement de nouvelles formes d'entreprises d'intérêt général. On observe par exemple au Royaume-Uni un mouvement allant à contre-courant de la privatisation des services publics. Dans plusieurs communes, des associations sociales locales ont repris des infrastructures publiques dans les domaines des soins de santé et du transport de personnes. Parallèlement à ce phénomène, le ministère de l'économie développe la nouvelle forme juridique de la Community Interest

Company<sup>1</sup>. Si les expériences défavorables en matière de privatisation augmentent également en République fédérale et si les allègements financiers des premiers temps tournent à terme au phénomène inverse, la mise à l'épreuve de telles formules nouvelles pourrait s'intensifier dans le pays aussi, mais peut-être dans un cadre de droit européen plus restrictif encore.

Le moratoire de fait prévu dans la directive pourrait sonner l'arrêt de mort de ce mouvement. L'article 15, paragraphe 5 prévoit que de nouvelles exigences ne peuvent être introduites que si elles sont non discriminatoires, nécessaires, proportionnées et si elles "découlent de circonstances nouvelles". De plus, les nouvelles dispositions législatives, réglementaires et administratives doivent être notifiées à la Commission "à l'état de projet", la Commission les communiquant aux autres États membres (article 15, paragraphe 6). "Dans le délai de trois mois à partir de la notification, la Commission examine la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit communautaire et, le cas échéant, adopte une décision pour demander à l'État membre concerné de s'abstenir de les adopter ou de les supprimer" (ibidem). Cela revient à dire que toute nouvelle disposition, à quelque niveau qu'elle soit prise, doit franchir un obstacle considérable pour obtenir le feu vert de l'UE. L'Association Internationale de la Mutualité a cerné avec précision l'effet de cette disposition dans le secteur de la santé: "Le moratoire de l'article 15, paragraphe 5, et la notification préalable à la Commission prévue à l'article 15, paragraphe 6, placeraient de facto sous tutelle les régimes de santé nationaux" (AIM 2004: 3). Cette tutelle s'appliquerait en principe à tous les services couverts par la directive Bolkestein.

## **4. Libre circulation des services**

### **4.1 Principe du pays d'origine – chaos des systèmes juridiques**

Le principe du pays d'origine prévu au chapitre III (article 16) relatif à la libre circulation des services radicalise les dispositions relatives à la liberté d'établissement contenues au chapitre II. Cependant que les articles 14 et 15 affaiblissent de nombreuses possibilités de réglementation et que des incitations à la délocalisation sont créées, le principe du pays d'origine fait passer la déréglementation à un niveau supérieur. L'article 16, paragraphe 1, prévoit que "les États membres veillent à ce que les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur État membre d'origine". Tout contrôle exercé par les autorités du pays de destination serait donc totalement exclu. Seul le pays d'origine serait habilité à pratiquer un tel contrôle: "L'État membre d'origine est chargé du contrôle du prestataire et des services qu'il fournit, y compris lorsqu'il fournit ces services dans un autre État membre" (article 16, paragraphe 2).

Quel intérêt aurait le pays d'origine à contrôler les activités extérieures d'une entreprise implantée sur son territoire? Pourquoi devrait-il la priver de possibilités d'activité qui auraient des répercussions favorables sur son bilan du commerce extérieur? Les autorités disposent-elles des ressources financières et humaines pour prendre en charge ces tâches supplémentaires? Dernier élément, mais qui n'est pas le moins important: comment assurer un contrôle économique effectif dès lors que le pays d'origine n'a aucun pouvoir de pratiquer des contrôles sur place dans le pays de destination? La directive n'apporte aucune réponse aux objections les plus évidentes au principe du pays d'origine. Elle se contente plutôt de mesures illusoires d'assistance mutuelle et de coopération administrative (articles 35-37).

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails à ce sujet, voir le site du ministère du commerce et de l'industrie: [www.dti.gov.uk](http://www.dti.gov.uk)

Bolkestein prévoit différentes interdictions en ce qui concerne le pays de destination ou le pays d'activité. Ils ne peuvent exiger du prestataire "de respecter les exigences relatives à l'exercice d'une activité de services applicables sur leur territoire" (article 16, paragraphe 3e). Cela vise toutes les dispositions "régissant le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, la publicité, les contrats et la responsabilité du prestataire" (article 16, paragraphe 1). Les normes du pays d'activité ne s'appliqueraient donc plus qu'aux entreprises domestiques et non plus à toutes les entreprises ayant leur siège dans d'autres États membres de l'UE ou y transférant celui-ci afin d'éviter des dispositions internes plus rigoureuses. Comme le Bundesrat le constate avec pertinence, il s'en suivrait "qu'un droit uniforme ne s'appliquerait plus dans chaque État membre" (Bundesrat 2004: 19). Le droit serait différent d'une personne à l'autre ou d'une entreprise à l'autre suivant l'origine du prestataire. Cela revient à dire que les systèmes juridiques nationaux entreraient en concurrence directe les uns avec les autres à l'intérieur d'un même État membre. Par voie de conséquence, les entreprises du pays, soumises à des obligations plus strictes, réclameraient en justice l'égalité des droits par rapport à la concurrence étrangère. Le principe du pays d'origine favoriserait de cette manière une course impitoyable à l'affaiblissement des normes.

Tandis que la Commission favorise l'érosion de normes de qualité contraignantes, elle encourage par ailleurs les démarches volontaires. Elle entend inciter les prestataires à assurer à titre volontaire la qualité des services (article 31). Elle propose de certifications, des labels de qualité, des normes volontaires, etc., ainsi que des codes de conduite communautaires (articles 31 et 39). Bolkestein met ainsi tout en œuvre pour vider de leur substance les critères de qualité obligatoires et laisser aux entreprises le soin d'élaborer des normes.

#### **4.2 Dumping salarial et fraude à l'assurance**

Les autres interdictions liées au principe du pays d'origine rendent pour ainsi dire impossible de constater quels prestataires exercent leurs activités dans un pays déterminé. Sont interdites les dispositions obligeant à avoir un établissement sur le territoire mais aussi à faire une déclaration ou à obtenir une autorisation, à figurer dans un registre, à disposer d'une adresse ou d'un représentant (article 16, paragraphe 3a-d, g). De la sorte, toutes les entreprises ayant leur siège officiel hors du pays de destination peuvent fournir des services pour ainsi dire en toute liberté. Elles ne sont nullement tenues de respecter les dispositions du pays de destination, y compris en ce qui concerne l'emploi. Cette liberté concerne tant l'emploi de main-d'œuvre domestique que celle de travailleurs détachés d'autres pays de l'UE ou de pays tiers (articles 24 et 25 "Détachement des travailleurs"). Les entreprises de travail temporaire qui sont nombreuses à exercer déjà leurs activités à l'échelle internationale pourraient compter parmi les grands bénéficiaires du principe du pays d'origine.

Il ressort de l'article 16, paragraphe 3f que la Commission vise en particulier à réaliser des économies sensibles sur les charges salariales. Cet article interdit les dispositions relatives à un régime contractuel entre le prestataire et le destinataire qui "limite la prestation de services à titre indépendant". Cela ouvre la porte non seulement à des formes d'emploi apparemment indépendant mais aussi à un dumping des prix lors de la passation des marchés. Une entreprise allemande pourrait créer une boîte aux lettres dans un pays de l'UE, cette entreprise faisant appel aux services d'ingénieurs ou d'architectes locaux en éludant le système d'honoraires auquel ils sont soumis.

La Commission facilite également la vie des employeurs qui s'enrichiraient en fraudant les assurances sociales. L'article 24, paragraphe 1d, interdit aux pays de destination de prévoir l'obligation de tenir et de conserver des documents sociaux. Les assurances sociales

d'Allemagne se demandent à juste titre "comment déterminer dans ces conditions les dispositions juridiques ou les obligations d'assurances sociales à appliquer" (Assurances sociales allemandes 2004: 5). Étant donné que dans le pays où l'activité est exercée personne ne peut réclamer les documents et qu'un contrôle du pays d'origine est irréaliste, les entreprises pourraient travailler de manière durable sans assurances sociales.

Le dépistage et la pénalisation de ces manquements sont également rendus difficiles par le fait que la directive ne prévoit pas que les entreprises doivent disposer d'un représentant dans le pays de destination. Cette réglementation empêche également la perception des cotisations d'assurances accident, "par exemple lorsqu'un employeur étranger fait appel à de la main-d'œuvre locale en Allemagne, main-d'œuvre qui est soumise à la législation allemande en matière d'assurances sociales et doit donc payer les cotisations allemandes" (Assurances sociales allemandes 2004: 4). Les entreprises allemandes peuvent également mettre à profit ces possibilités d'évasion en ce qui concerne le paiement des cotisations d'assurance accident lorsqu'elles font appel à de la main-d'œuvre locale dans d'autres États membres de l'UE.

Le principe du pays d'origine apparaît donc comme une méthode de libéralisation radicale qui généralise à l'échelle de l'UE le niveau salarial le plus faible, de même aussi que les normes de protection et de qualité les moins rigoureuses. Certes, la directive prévoit une série de dérogations au principe du pays d'origine, mais la majorité des secteurs seraient couverts dans l'UE. Les dérogations concernent principalement les secteurs qui ont déjà été libéralisés dans le marché intérieur (services postaux, électricité, gaz) ou qui sont soumis, en vertu de certains actes juridiques, aux dispositions du pays de destination<sup>1</sup>. Toutefois, les secteurs bénéficiant d'une dérogation peuvent être soumis aux interdictions non moins problématiques du chapitre relatif à la liberté d'établissement (principalement les articles 9, 14 et 15).

### **4.3 Toute-puissance du marché contraire à la démocratie**

Une comparaison avec les autres méthodes de libéralisation met en lumière l'altération qualitative qu'entraîne le principe du pays d'origine. L'harmonisation est considérée comme la méthode de libéralisation transfrontalière la plus délicate: dans ce cas, les États membres doivent modifier leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives pour les harmoniser. L'harmonisation est sans aucun doute un processus de longue haleine, qui peut toutefois prétendre à une certaine légitimité démocratique étant donné que toute modification législative doit s'opérer selon la procédure prévue. Cependant, déjà dans son Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur de 1985, la Commission préconisait une méthode de libéralisation moins ardue, à savoir la reconnaissance mutuelle. En vertu de celle-ci, les États membres reconnaissent mutuellement leurs normes dès lors qu'ils considèrent que, pour l'essentiel, celles-ci sont équivalentes<sup>2</sup>. Cela rend caduque la nécessité de modifier les législations nationales. Toutefois se pose toujours la question de savoir dans quelle mesure la

---

<sup>1</sup> Cela s'applique, selon la directive, notamment au détachement de travailleurs, à la sécurité sociale, au transport de déchets et aux qualifications professionnelles (voir Commission européenne 2004: 28). Toutefois, le détachement n'est pas exclu du principe du pays d'origine dans les faits car l'article 24 (Détachement) interdit au pays de destination les mêmes missions de contrôle que l'article 16 (Principe du pays d'origine) dont le pays d'origine assume la responsabilité. L'application de la directive relative au détachement de 1996, qui prévoit que la main-d'œuvre détachée doit être employée aux conditions locales, est ainsi rendue pour ainsi dire impossible.

<sup>2</sup> Sur le marché intérieur, quelque 150 diplômes de formation professionnelle font depuis 1989 l'objet de la reconnaissance mutuelle. Toutefois, la reconnaissance n'est qu'en partie automatique parce que pour nombre de professions, des exigences nationales subsistent. En mars 2002, la Commission a par conséquent présenté une proposition visant à intégrer les 15 directives afférentes. Cette proposition est en cours d'examen (Commission 2002).

reconnaissance mutuelle peut être utilisée abusivement pour éluder des normes nationales plus rigoureuses, à quoi il faut ajouter celle de la légitimité démocratique.

Le principe du pays d'origine va au-delà de la reconnaissance mutuelle dans la mesure où il peut prendre la forme d'un accord de reconnaissance mutuelle mais aussi celle d'une interdiction de certaines dispositions nationales. En interdisant catégoriquement le contrôle des entreprises dans les pays de destination, la directive Bolkestein retient la variante la plus radicale du principe du pays d'origine, qui présente en outre la plus faible légitimité démocratique. À la différence de la reconnaissance mutuelle, qui suppose un processus de négociation et d'accord sur l'acceptation mutuelle des dispositions nationales, les interdictions contenues dans la directive font imposer l'acceptation des normes du pays d'origine. Les entreprises de tous les États membres de l'Union peuvent en principe profiter de la disparité des niveaux de réglementation, ce qui leur est encore facilité par la possibilité d'enregistrements multiples.

Il y aurait lieu de déterminer si le principe du pays d'origine sous cette forme la plus radicale n'est pas contraire à l'article 50 du traité CE. Cet article dispose que le prestataire peut exercer, à titre temporaire, son activité dans un autre État membre, "dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants" (article 50 du traité CE). L'acceptation forcée recherchée par Bolkestein pourrait s'avérer difficilement compatible avec l'article 50.

#### **4.4 Mise en question des systèmes de santé**

La directive Bolkestein s'inscrit également dans le projet de la Commission d'étendre en douceur l'influence exercée sur les systèmes de santé. Si le traité CE confirme la compétence primordiale des États membres en matière d'organisation des systèmes de santé (article 152, paragraphe 5, du traité CE), les libertés liées au marché intérieur et le droit européen de la concurrence ont des effets secondaires incontestables. Les projets essentiels qui visent à transposer ces libertés (libre circulation des marchandises, des services, liberté d'établissement, libre circulation des personnes) dans le domaine de la santé aussi sont a) la possibilité de bénéficier de soins médicaux à l'étranger; b) la libre circulation des travailleurs des professions de la santé et c) la mise sur pied d'un marché européen des produits pharmaceutiques. Si ce dernier aspect est déjà bien avancé à la suite de la mise en place de l'Agence européenne des spécialités pharmaceutiques<sup>1</sup>, les autres aspects accusent un retard. La libre circulation se heurte à des difficultés en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des médecins bien que celles-ci fassent déjà l'objet d'une directive (voir Mosebach 2003).

On a tenté, au moyen d'un règlement remontant à 1971, de faciliter le remboursement par les caisses de maladie des frais médicaux dispensés dans un autre État membre. Cela restait toutefois lié à la production d'un certificat médical étranger et à une autorisation préalable de la caisse de maladie. En matière de remboursement de frais médicaux, il y a eu au cours des dernières années un certain nombre d'arrêts de la Cour de justice qui ont reconnu l'autorisation préalable par la caisse de maladie de l'intéressé en cas de traitement stationnaire (par exemple en milieu hospitalier), la refusant pour les traitements ambulatoires (par exemple visite chez le dentiste). Derrière cela, on peut voir le souci des caisses de maladie de maîtriser les frais élevés des traitements stationnaires. Il reste cependant délicat de faire la démarcation entre soins ambulatoires et soins stationnaires. Cela peut varier d'un pays à l'autre, ce qui ouvre la

---

<sup>1</sup> Cette agence est chargée d'autoriser à l'échelle de l'Europe les nouveaux médicaments issus des biotechnologies.

porte aux abus. La directive Bolkestein tente de régler les problèmes en définissant les soins hospitaliers (article 4, paragraphe 10) ainsi que les conditions du remboursement des soins ambulatoires et stationnaires (article 23). C'est ainsi que l'article 23, paragraphe 3, dispose que la prise en charge ne peut être inférieure à celle prévue par le système de sécurité national pour des soins de santé similaire dispensés sur le territoire du pays.

Dans ce contexte, deux aspects posent problème. D'une part, la Commission s'arroge des compétences réglementaires supplémentaires en ce qui concerne les systèmes d'assurances sociales et, d'autre part, elle met en place un système de remboursement des frais qui renforce la tendance à la médecine à deux vitesses. Bien que l'organisation des soins de santé soit compétence des États membres, Bolkestein n'exclut du champ d'application de la directive ni les soins de santé ni les assurances sociales (voir article 2). Au contraire, plusieurs dispositions de la directive touchent à l'organisation des assurances sociales. Les limites quantitatives (article 15, paragraphe 2a) concernent le nombre de cabinets ou d'officines. Les tarifs minimum et/ou maximum (article 15, paragraphe 2g) concernent les régimes d'honoraires convenus entre médecins et assurances sociales ainsi que les tarifs réglementaires des médicaments. Enfin, le principe du pays d'origine (article 16) sape, dès lors que l'exercice d'une activité n'est soumis à aucun contrôle, toute forme de planification ou de contrôle ainsi que l'application de normes de qualité ou en matière de qualification.

Par ailleurs, l'article 23 favorise la mobilité des patients uniquement à travers le remboursement des frais. Les questions du montant de ces frais ainsi que des incidences sociales ne sont pas abordées. L'Association Internationale de la Mutualité fait observer que la différence entre les frais de traitement exposés à l'étranger et le remboursement par la caisse de maladie du patient peut être considérable (AIM 2004: 5). Le risque de n'obtenir qu'un remboursement partiel ne sera pris que par les patients aisés. En dernière analyse, ils sont les seuls à pouvoir se permettre de payer les factures sur leurs deniers et de se faire rembourser par la suite par leur caisse de maladie, quel que soit le montant dudit remboursement. La directive Bolkestein renforce la tendance, perceptible au niveau national, vers la médecine à deux vitesses.

## **5. Barrer la route à la directive**

Les dispositions de la directive Bolkestein en ce qui concerne la liberté d'établissement et la libre circulation des services déclenchent une course effrénée à l'affaiblissement des normes sociales et des normes de qualité. Des dispositions ne devant pas passer par l'évaluation mutuelle seraient contournées par des entreprises boîte aux lettres. Les normes les moins rigoureuses deviendraient la règle à l'échelle de l'UE. Les zones économiques spéciales deviendraient la règle pour l'ensemble de l'Union. Elles détermineraient le niveau auquel il faudrait ramener les systèmes sociaux. Étant donné l'ampleur du champ d'application, presque aucun secteur ne serait épargné – qu'il s'agisse des professions libérales, des services publics, des prestataires indépendants ou commerciaux. La course à l'éviction des concurrents s'imposerait presque partout. La pression à la privatisation de missions publiques s'aggraverait. Des pans importants de l'État-providence seraient soumis à la concurrence. Des mécanismes de transferts sociaux essentiels se trouveraient mis en question à travers les assurances sociales.

Il est cependant encore possible de barrer la route à ce projet radical. D'après les prévisions de la Commission, le Parlement européen et le Conseil auront à adopter la proposition l'année prochaine. L'application progressive commencerait en 2005, la libéralisation atteignant son



point culminant en 2010. La démarche la plus importante pour faire pièce à ces projets consiste à assurer la transparence. Les négociations doivent quitter les salles de réunions des groupes de pression et des bureaucrates et être menées en toute publicité. Les parties concernées de tous les secteurs, les travailleurs et les consommateurs, doivent avoir la possibilité de faire entendre leurs objections. Seule la masse des victimes potentielles de cette proposition est susceptible de faire capoter les négociations. Il faut souhaiter à la directive Bolkestein le même sort qu'à l'Accord Multilatéral sur les Investissements (MAI) qui s'est heurté à un échec en 1998.

## 6. Bibliographie

AIM 2004: The Proposal for a Directive on Services in the Internal Market. Draft Position Paper. Association Internationale de la Mutualité - AIM, 6 April, Brussels

Böttcher, Arne von/Münder, Johannes, 2003: Auswirkungen des europäischen Beihilferechts auf die Privilegierung gemeinnütziger Anbieter sozialer Dienste. Forschungsergebnisnotiz, Juni, Berlin

Bundesrat 2004: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Beschluss des Bundesrates, 2. April, Drucksache 128/04

CESE 2003: Avis du Comité économique et social européen sur le Livre vert sur les services d'intérêt général, 11 décembre, TEN/151, Brussels

Commission européenne 2002: Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, 7 mars, COM(2002) 119, Bruxelles

Commission européenne 2004: Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, 25 février, COM(2004) 2 final/2, Bruxelles

Commission européenne 2004a: Livre blanc sur les services d'intérêt général. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, COM(2004) 374, Bruxelles

Conseil européen 2003: Report of the Working Party on a Code of Conduct (Business Taxation), 5 March, FISC 31, Brussels

COREPER 2004: Groupe de Travail du Comité des Représentants Permanents (COREPER) Procès-verbaux de six rencontres du Groupe de Travail du Comité des Représentants Permanents les 27 février, 23 mars, 2 avril, 23 avril, 30 avril et 26 mai 2004

Deutsche Sozialversicherung, 2004: Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission „über Dienstleistungen im Binnenmarkt“. Gemeinsame Stellungnahme der Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung, April, Brüssel

ETUC 2004: Trade Union Memorandum to the Irish Council Presidency of the European Union, January-June 2004, European Trade Union Confederation (ETUC), Brussels

IG BAU, 2004: Einschätzung der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Version 2, 17.2.2004

Kempfen, Bernhard, 2002: Schranken der Privatisierung. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (AhD), Köln

Mosebach, Kai, 2003: Mit Blaulicht durch Europa, In: Forum Wissenschaft, Heft 3, 2003

### Sur l'auteur

*Thomas Fritz* travaille pour l'ONG **BLUE 21** (**B**erliner **L**andesarbeitsgemeinschaft **U**mwelt und **E**ntwicklung e. V. – Groupe de travail berlinoise sur l'environnement et le développement). Il est membre d'Attac Allemagne et militant dans la campagne internationale contre l'AGCS.

### Contact

BLUE 21  
Gneisenastr. 2a  
D-10961 Berlin  
Fon: 49-(0)30-6946101  
Fax: 49-(0)30-6926590  
[Thomas.Fritz@blue21.de](mailto:Thomas.Fritz@blue21.de)  
[www.blue21.de](http://www.blue21.de)