

<http://lipietz.net/Directive-services-evaluation-des-resultats-de-la-pleniere>

Directive services : évaluation des résultats de la plénière

- Député européen (Verts, France) - Économie - Les services d'intérêt général -



Publication date: vendredi 17 février 2006

ight © Alain Lipietz - Tous droits réservés

Le vote en plénière sur la directive services appelle les commentaires suivants.

1. Le vote final

Sur le rapport global amendé, les résultats sont les suivants :

	Oui	Non	Abstention	Total
PPE	185	32	16	233
PSE	134	35	9	178
ALDE	60	13	1	74
Verts/ALE		38		38
GUE		38	1	38
IND-DEM	5	22	1	28
UEN	6	15	3	24
NI	1	20	3	24
Total	391	213	34	638

Par conséquent, la majorité sur le rapport global est large mais pas écrasante, si l'on tient compte du fait qu'à eux seuls le PSE le PPE disposent d'un réservoir de 488 voix. Près d'1/4 des députés socialistes et PPE n'ont pas voté pour leur propre "compromis".

Plus particulièrement, il est clair que les membres PPE des nouveaux Etats membres ont voté contre (32) ou se sont abstenus (16), et que les socialistes français et belges ont voté contre (35) tandis que les socialistes grecs s'abstenaient (9). Il est significatif que tous les socialistes des nouveaux Etats membres aient voté oui.

De façon intéressante, le groupe Verts/ALE a été le seul groupe unanime...

2. Les votes clés

Les amendements de rejet général (y compris le nôtre) ont été battus par 486 voix contre 153. En plus des Verts, de la GUE et d'une mixture d'IND-DEM, d'UEN et de NI, le rejet a été soutenu par 46 PSE (français et belges) et par... 3

ALDE (Budreikait, Chiesa, Juknevi ?ien). (Amendements 235, 72, 380)

Il y a eu un vote quasi unanime (591 oui) en faveur de la disposition qui prévoit que cette directive ne s'appliquera pas à la libéralisation des services d'intérêt économique général et n'affectera pas les mesures nationales de promotion de la diversité culturelle ou linguistique ou de pluralisme des médias. Cependant, 24 conservateurs du Royaume-Uni ont voté contre cette disposition... (Amendement 72)

Une forte majorité (494 contre 124) a soutenu l'amendement suggéré par la CES qui prévoit que cette directive n'affecte pas le droit du travail, y compris les conventions collectives. (Amendements 297)

Une majorité similaire (493 contre 137) a soutenu la « clause des droits fondamentaux », qui prévoit que cette directive n'affecte pas les droits reconnus par la Charte des droits fondamentaux. (Amendement 298)

Concernant le champ d'application de la directive (article 2) :

► tous les amendements qui demandaient l'exclusion des services d'intérêt économique général ont été rejetés avec des marges d'environ 60% (contre) et 40% (en faveur), y compris notre amendement 237 basé sur une proposition du CEEP ; au sein du groupe ALDE, seuls les Français de l'UDF se sont prononcés en faveur. Pas un seul député PPE n'a voté en faveur...

► du côté positif, les secteurs suivants ont été exclus : les agences d'emploi temporaire (amendement 300), tous les services de transport y compris les services portuaires (amendement 306), les services juridiques (amendement 77), les services audiovisuels (amendement 79), les activités de jeux (amendement 80), les professions liées à l'exercice de l'autorité officielle (amendement 81) et les services de sécurité (amendements 302 et 332) ; les services de santé ont été exclus à l'article 2 (amendement 78) mais il reste une ambiguïté parce que l'amendement 233 du PPE a été adopté à l'article 1, prévoyant que cette directive n'affecte pas les services publics de santé (ce qui est en partie contradictoire avec l'amendement 78 qui n'établit pas de distinction entre les services de santé publics et privés) ; il y a aussi une ambiguïté par rapport aux services sociaux : l'amendement 252 qui les exclut du champ d'application précise « tels que le logement social, les services à la petite enfance et les services aux familles », ce qui ne constitue pas en soi une clause limitative mais il n'en demeure pas moins que les amendements 313 et 338, formulés plus clairement, ont été rejetés ; d'autre part, l'article 1 utilise une formulation légèrement différente (« cette directive n'affecte pas les services qui poursuivent un objectif d'aide sociale ») ;

► du côté négatif, des exclusions spécifiques ont été rejetées : les services d'éducation (amendements 236, 356, 253 et 326), les services culturels (amendements 236, 254 et 333), les services environnementaux (amendements 236, 391 et 330), les services de distribution et de purification de l'eau (amendements 236, 336 et 255), les services de déchets (amendements 236 et 334), les services funéraires (amendement 256), les professions régies par une législation communautaire spécifique (amendements 236 et 257), les services postaux (amendement 359), les services de l'énergie (amendement 360), les services de publicité (amendement 328) et les services de stockage de biens dangereux (amendement 337) ; sur toutes ces questions, le Parlement s'est typiquement divisé selon une ligne de fracture gauche-droite (40% - 60%) ;

► concernant plus particulièrement les service d'éducation, seuls les Français de l'UDF ont rejoint la coalition de gauche (amendement 236 perdu par 154 voix contre 483, amendement 356 perdu par 145 voix contre 499, amendement 253 perdu par 291 voix contre 352 et amendement 326 perdu par 283 voix contre 358) ;

► concernant plus particulièrement les services culturels, la marge a été un peu plus étroite, parce qu'une série de Français du PPE ont rejoint la coalition de la gauche et des français de l'UDF ; l'amendement 254 a été battu par 304

voix contre 338.

La règle qui prévoit que les législations communautaires s'appliquant à des aspects spécifiques de la prestation de services prévaudront sur cette directive a été confirmée à une très large majorité, ayant déjà été approuvée en commission du Marché intérieur. Seuls quelques députés PPE du Royaume-Uni et d'Europe orientale ont refusé. Cette règle s'appliquera en particulier au détachement des travailleurs, aux systèmes de sécurité sociale, à la télévision sans frontières et à la reconnaissance des qualifications professionnelles (amendement 83). Mais notre proposition d'ajouter à cette liste les pratiques commerciales déloyales a été rejetée (amendement 239).

Il y a eu également une forte majorité (422 voix contre 213) pour adopter une définition extensive des raisons impérieuses d'intérêt général. Cette définition n'est pas aussi complète que celle que nous avons proposée mais elle couvre néanmoins "entre autres les justifications suivantes : la protection de l'ordre public, de la sécurité publique, de la sûreté publique et de la santé publique, en préservant l'équilibre financier du système de sécurité sociale, notamment en maintenant des soins médicaux équilibrés pour tous, la protection des consommateurs, des destinataires de services, des travailleurs, l'équité des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement, notamment l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique ou les objectifs sociaux et culturels" (amendement 308).

Concernant l'article 14 sur les exigences interdites, le résultat est mauvais. Notre proposition prévoyant que ces exigences puissent être maintenues pour des raisons d'intérêt général a été rejetée par 360 voix contre 278 (amendement 241), de même que nos propositions d'exclure les tests économiques et l'obligation de garanties financières de ces exigences interdites. Les libéraux français et italiens ont été les seuls à rejoindre la coalition de gauche sur cet article.

De façon similaire, l'article 15 sur les exigences à évaluer est resté inchangé par rapport au vote de la commission IMCO. En particulier, nos propositions visant à exclure les restrictions quantitatives ou territoriales (amendements 242 et 264) et les tarifs minimums ou maximums (amendements 242 et 267) de la liste des exigences à évaluer ont été rejetés. En revanche, le Parlement a confirmé la décision de la commission IMCO d'exempter les services d'intérêt économique général de cet article (amendement 150).

Concernant la question de l'article 16 :

- ▶ l'amendement de la GUE visant à remplacer le principe du pays d'origine par le principe du pays de destination a été rejeté par 105 voix contre 527 ; nous avons voté contre également, parce que nous pensons que c'est là une approche trop simpliste et peut-être protectionniste, et que nous préférons la proposition qui établit une distinction entre l'accès et l'exercice ; la GUE n'a été soutenue que par les socialistes français et belges...
- ▶ notre amendement 244 sur la distinction entre l'accès à une activité de services (pour lequel le principe du pays d'origine serait applicable) et l'exercice d'une activité de services (pour lequel s'appliquerait le principe du pays de destination) a été rejeté ; nous n'avons pas demandé de vote par appel nominal parce que nous espérons attirer l'appui de députés individuels contre leur propre groupe ; les socialistes avaient retiré leur amendement très semblable...
- ▶ l'amendement commun PSE-PPE (amendement 293) a été adopté ; nous avons essayé d'en éliminer les éléments problématiques, tels que les mots "en particulier" (qui tendent à indiquer que la liste des obligations que les Etats membres ne pourront pas imposer aux prestataires de services est une liste non exhaustive) et le paragraphe d (qui interdit les restrictions contractuelles à la prestation de services par des indépendants) mais le résultat de ces votes séparés a été négatif (436 voix contre 193 dans un cas, 450 voix contre 183 dans l'autre cas) ; de façon intéressante,

14 députés ALDE et 45 PPE ont appuyé ces suppressions, en particulier les Espagnols... ; nous avons voté en faveur du principe de base de l'amendement commun PSE-PPE, de façon à éviter la situation détestable issue de la commission IMCO, qui prévoyait le principe du pays d'établissement (c'est-à-dire d'origine) ; cette approche a été approuvée par 483 voix contre 144 ; il est intéressant de noter que la GUE s'est divisée par rapport à cette stratégie : 5 députés de la GUE l'ont approuvée (Krarup, Liotard, Meijer, Sjostedt et... Wurtz !!!!), les autres ont voté contre ; la tentative de l'ALDE d'éliminer la possibilité par les Etats membres d'appliquer leurs règles en matière de conditions de travail a été repoussée par 472 voix contre 161 ; mais la manoeuvre PSE-PPE visant à éliminer la politique sociale et la protection des consommateurs de la liste des raisons permettant à un Etat membre de maintenir ses exigences a réussi : ces deux éléments ont été retirés de la 4ème version révisée de l'amendement 293 ; notre méritoire résistance pour empêcher cette manoeuvre en plénière a échoué... ; soulignons néanmoins que la politique sociale est couverte dans plusieurs amendements, et très notoirement dans l'amendement 297 ("La présente directive ne s'applique pas ou n'affecte en rien le droit du travail, notamment les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, notamment la santé et la sécurité au travail et les relations entre les employeurs et les travailleurs. En particulier, elle respecte pleinement le droit de négocier, de conclure, d'étendre et d'appliquer les accords collectifs, et le droit de grève et le droit de mener une action syndicale, conformément aux règles régissant les relations du travail dans les États membres. Elle n'affecte en rien la législation nationale en matière de sécurité sociale dans les États membres.") ; concernant la protection des consommateurs, elle figure dans les amendements 219 et 307 ("le consommateur bénéficiera dans tous les cas de la protection qui lui est accordée par la législation relative à la protection des consommateurs dans son État membre") ; ces importants amendements ont été adoptés par une très large majorité de 537 voix contre 98 (seul quelques députés ALDE et PPE du Royaume-Uni et des nouveaux Etats membres ont voté contre) ; néanmoins, il reste une incertitude quant à savoir si l'amendement 219 figurera dans les articles ou dans les considérants.

La suppression de l'article 23 sur les coûts liés aux soins de santé, déjà obtenue en commission IMCO, a été confirmée par 505 voix contre 131 ; seul un groupe de députés ALDE et PPE, pour la plupart des nouveaux Etats membres, a voté contre (amendements 180 et 247).

La suppression des articles 24 (amendements 182 et 248) et 25 (amendements 183 et 249) sur le détachement des travailleurs a été également approuvée par des majorités similaires (481 voix contre 148 dans un cas, 504 voix contre 130 dans l'autre cas).

Les amendements tendant à améliorer la perspective d'élaborer de futures mesures d'harmonisation ont été rejetés (par 314 voix contre 274 dans le cas de l'amendement 314).

3. Signification politique et prochaines étapes

a) Sur le contenu du nouveau texte

Il serait absurde de prétendre que cette directive n'a pas été considérablement transformée par le vote en première lecture du Parlement, et ce n'est certainement pas là le sens du vote final « non » des Verts/ALE. Au contraire, les profondes modifications obtenues peuvent être considérées comme une justification a posteriori du bien-fondé de notre stratégie, qui depuis le début s'est fermement opposée à la proposition de la Commission mais a aussi considéré qu'il n'y avait pas de majorité pour son rejet et que dès lors il convenait de changer ce texte au moyen de profonds amendements.

Les changements que nous voulions étaiement mentionnés dans notre Appel européen. Si nous prenons les six points de cet Appel, le résultat du vote en plénière peut être évalué comme suit.

- ▶ Réduction drastique du champ d'application : nous avons réussi sur l'exclusion des services audiovisuels, des agences d'emploi temporaire et - avec quelques ambiguïtés - sur les services de santé et les services sociaux. Mais nous avons échoué sur l'exclusion générale des services d'intérêt économique général, et il y a même eu une défaite explicite sur l'exclusion de l'éducation, de la culture, de la poste, de l'énergie, de l'eau et de déchets. En particulier, le fait que les services de l'éducation et de la culture demeurent dans la directive constitue en soi une raison suffisante pour rejeter la directive. La portée politique du fait que ces deux secteurs sont maintenus est très élevée (voir ci-dessous).
- ▶ Cette directive n'intervient que complémentairement aux législations communautaires existantes : le succès en commission IMCO est confirmé.
- ▶ Cette directive n'affecte pas le droit du travail, y compris les conventions collectives : le succès en commission IMCO est confirmé.
- ▶ Permettre aux Etats membres de conserver les exigences imposées aux prestataires de services pour des raisons impérieuses d'intérêt général : ici le succès n'est que partiel. Ce sera bien le cas pour les exigences à évaluer dans l'article 15, mais pas pour les exigences interdites dans l'article 14. Nous ne sommes pas non plus parvenus à insérer complètement cette notion de raisons impérieuses d'intérêt général dans l'article 16 portant sur la libre prestation des services.
- ▶ Alternative au principe du pays d'origine : ce principe est effectivement retiré de la directive. Les commentaires tendant à mettre en cause l'effectivité de ce retrait confondent en général deux notions différentes : la détermination de la loi applicable, et la possibilité pour l'Etat membre d'appliquer des exigences. La directive amendée mentionne une série d'exigences que les Etats membres ne seront pas autorisés à imposer, mais ceci ne signifie pas qu'en ces matières la loi applicable est celle du pays d'origine. En fait, le nouvel article 16 prévoit implicitement l'application des lois du pays de destination, tout en interdisant certaines de ces lois. Il n'est indiqué nulle part dans ce texte que les lois du pays d'origine seraient d'application. Cette interprétation est confirmée par des commentaires dépités (de leur point de vue...) que nous avons obtenus émanant de sources au sein du Conseil. Les quatre paragraphes du nouvel article 16 contiennent principalement des dispositions auto-évidentes (rappel du Traité et de la jurisprudence de la Cour de Justice). Bien entendu, cela ne signifie pas que le nouvel article 16 apporte toute satisfaction. Une analyse plus détaillée du nouvel article 16 sera faite à un stade ultérieur.
- ▶ Lancer un ambitieux processus d'harmonisation : ici nous n'avons pas du tout obtenu gain de cause. L'approche de la commission IMCO, qui ne comporte qu'une référence très vague à l'éventualité de mesures d'harmonisation, a été confirmée.

Par conséquent, le sens politique du vote « non » des Verts est clair : nous avons obtenu des améliorations considérables par rapport à la proposition de la Commission, mais elles ne sont pas suffisantes. Au vu des changements importants que nous avons obtenus, nous pourrions décrire notre vote final négatif comme un "non quand même". Notre insatisfaction vient à la fois de problèmes de contenu et de questions contextuelles. En particulier, nous jugeons que (voir la note du 14 février) :

- ▶ c'est toujours une législation qui n'apporte aucune clarté quant à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation de services ;
- ▶ c'est toujours une législation qui mélange les services d'intérêt économique général avec les services ne remplissant pas de mission d'intérêt général ; c'est particulièrement inquiétant compte tenu du fait que la Commission refuse toujours de proposer une directive cadre sur les services d'intérêt général à la suite du Livre Blanc ;

- ▶ c'est toujours une législation sans évaluation préalable ; en particulier, il aurait été nécessaire d'examiner quelles exigences nationales sont justifiées ou non, avant d'adopter une législation qui interdit certaines d'entre elles... ;
- ▶ c'est toujours une législation qui vise au démantèlement des normes nationales, sans harmonisation préalable vers le haut.

b) Sur le paysage politique au Parlement

Le fait qu'il y ait eu un « compromis » entre le PSE et le PPE est bien entendu le point clé. Les contours de cet accord politique peuvent être décrits comme suit :

- ▶ le PPE a accepté d'exclure les aspects qui auraient menacé le droit du travail, et s'est contenté d'une simple confirmation de la jurisprudence de la Cour de Justice, au lieu de pousser à l'adoption du principe, innovateur mais dangereux, du pays d'origine ;
- ▶ le PSE a accepté que les services d'intérêt économique général soient traités dans la même législation que les services qui ne remplissent pas de mission de service public.

En bref, il s'agit d'un échange politique entre le principe du pays d'origine (retiré) et les services d'intérêt économique général (maintenus).

L'impact de la grande coalition allemande a certainement joué un rôle dans cet échange. Les libéraux et le Verts ont été maintenus en-dehors des négociations finales, et ne sont pas satisfaits de leurs résultats (pour des motifs bien entendu différents). Ce n'était pas l'option initiale d'Evelyne Gebhardt avant le vote de novembre en commission IMCO.

Cette situation peut donner lieu à des critiques supplémentaires de notre part, non pas seulement quant au contenu mais aussi quant à la dynamique des négociations...

Bien que les Verts et la GUE aient voté de façon similaire sur la plupart des amendements clés, cela ne veut pas dire que leurs stratégies sont identiques. « L'attitude propositionnelle » des Verts a clairement été plus porteuse, et la GUE a constamment essayé de mélanger la directive services avec le débat constitutionnel (avec certaines contradictions amusantes, telles que leur amendement 372 sur l'exclusion des services d'intérêt économique général du champ d'application de la directive, qu'ils justifient par les dispositions du... Traité constitutionnel !)

c) Prochaines étapes

La Commission avait déjà annoncé qu'elle souhaitait un processus rapide et qu'elle accepterait les modifications profondes du texte s'il y avait une large majorité au Parlement ; par conséquent, de nouvelles propositions sont attendues probablement en avril.

Le Conseil va probablement accélérer le processus également. La question devrait être abordée au Sommet de mars, et la présidence autrichienne essaiera d'aboutir à une position commune en mai ou en juin. Mais cela pourrait s'avérer impossible. Si une position commune ne pouvait être trouvée avant l'été, cela voudrait dire que la 2ème lecture du Parlement interviendrait probablement au début 2007 (en pleine campagne pour l'élection présidentielle française...)

Directive services : évaluation des résultats de la plénière

Entretemps, il semble qu'en termes de communication les Verts pourraient se concentrer sur les points suivants :

- ▶ une critique forte à l'endroit des socialistes, pour avoir approuvé l'inclusion de l'éducation et de la culture dans une directive sur les services dans le marché intérieur ;
- ▶ intensifier la demande d'une directive cadre sur les services d'intérêt économique général ;
- ▶ une pression sur la Commission et sur le Conseil pour maintenir les changements votés par le Parlement et même pour les améliorer sur une série de points (champ d'application, articles 14, 15 et 16) ; nous devons adapter à la nouvelle situation les demandes figurant dans notre Appel européen, en les concentrant sur ces quelques points.