



**191**

NUMÉRO

Jeudi 13 janvier 2005

# NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

## « PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL RELATIVE AUX SERVICES DANS LE MARCHÉ INTERIEUR »

RAPPORTEUR :  
FRANCIS LEMOR  
AU NOM DE LA SECTION DES  
ACTIVITÉS PRODUCTIVES, DE LA  
RECHERCHE ET DE LA  
TECHNOLOGIE  
PRÉSIDIÉE PAR  
DIDIER SIMOND

Assemblée plénière  
des 18 et 19 janvier 2005

Si les activités des services sont omniprésentes dans l'économie moderne, leur fort potentiel de croissance et de création d'emplois serait entravé, dans le marché intérieur européen, par la persistance de freins ; essentiellement d'ordre juridique.

La proposition de directive (COM 2004/2 final, 13/01/2004) relative aux « *services dans le marché intérieur* » vise à établir un cadre permettant de lever les obstacles à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services entre Etats membres et de garantir aux prestataires, comme aux destinataires, une prestation de qualité.

Le Conseil économique et social souscrivant au principe d'un tel texte, dès lors qu'il se donne pour objectif de renforcer la croissance économique et la cohésion sociale de l'Union, s'interroge toutefois, sur la mise en œuvre de certaines de ses dispositions.

La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur est un facteur clef dans le processus de réforme économique lancé par le Conseil européen de Lisbonne qui vise à faire de l'Union européenne, à l'horizon 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». La méthode suivie se veut originale et novatrice, notamment par l'application du principe du pays d'origine, en rupture avec l'harmonisation « *par le haut* » des droits nationaux, secteur par secteur, privilégiée jusqu'ici pour la création du marché intérieur.

### **A - LE PRINCIPE D'UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LES SERVICES**

Le Conseil économique et social approuve la réalisation d'un marché intérieur « *sans frontières* » dès lors qu'il contribue à un progrès partagé et à préserver le modèle social européen.

Toutefois, la proposition de directive devrait être précisée dans sa rédaction pour tenir compte des positions de l'Union européenne et de notre pays dans le cadre des négociations commerciales multilatérales.

### **B - SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES D'ETABLISSEMENT ET DEMARCHES VOLONTAIRES**

Ces principes ne peuvent que recueillir l'assentiment : ils ont pour objet de faciliter l'activité des prestataires et de garantir aux consommateurs un service de qualité.

Si la reconnaissance mutuelle de tous les documents délivrés par les Etats membres sert avec pertinence l'objectif de simplification, elle suppose la réalisation d'états des lieux comparatifs généraux sur les dispositifs nationaux et l'instauration d'une solide confiance mutuelle. Par ailleurs, la multiplicité des langues entraînera des dépenses de traduction accrues et des risques d'interprétations.

Le Conseil économique et social, qui a régulièrement déploré l'existence d'une multitude de guichets sur le territoire national ainsi que la « *lourdeur* » administrative, ne peut que souscrire à la création de guichets uniques, présentée comme « *emblématique* » par la directive. L'exemple des Centres de formalités des entreprises (CFE) et de CFEnet peut constituer une base pertinente de réflexion.

Néanmoins, le corollaire du guichet unique, c'est-à-dire un accès à une information garantie et organisée, reste à mettre en place. De plus, en l'état, la rédaction de la proposition de directive n'apparaît pas suffisamment précise pour dissiper les risques d'une remise en cause de la qualité des autorisations et des contrôles nécessaires.

Notre assemblée rappelle que la normalisation, à laquelle il est fait explicitement référence, présente l'avantage d'être un mode privilégié de structuration des relations économiques, mais, en matière de services, elle n'a pas encore atteint le degré qui est le sien dans le domaine industriel.

### **C - LE PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE**

La proposition de directive prévoit que le prestataire est uniquement soumis à la loi du pays dans lequel il est établi, les autres Etats membres ne pouvant pas imposer leur propre réglementation. La mise en œuvre de ce principe pourrait être source d'insécurité juridique. En effet, le foisonnement de ses dérogations pourrait empêcher les prestataires de déterminer avec certitude la législation applicable à leurs activités. De plus, un risque réel de distorsion de concurrence existe, du fait de législations nationales non harmonisées, notamment en matière sociale, environnementale...

La praticabilité des contrôles de qualité par l'Etat d'origine soulève également de multiples interrogations quant au degré effectif de coopération administrative entre les Etats membres.

### **D - L'ARTICULATION DU PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE AVEC LES REGLES PREEXISTANTES**

Selon la proposition de directive, l'application de ses propres dispositions « *n'exclut pas* » celles des autres instruments communautaires qui existent déjà. Pour le Conseil économique et social, une difficulté d'articulation est donc à prévoir.

Trois grands domaines sont concernés : la responsabilité contractuelle, déjà couverte par la Convention de Rome du 19 juin 1980, la responsabilité extra-contractuelle par le règlement Rome II du 22 juillet 2003 et le détachement des travailleurs régi par la directive n° 96/71. Dans chacun de ces cas, les dispositions antérieures semblent plus protectrices pour le consommateur, le travailleur ou le citoyen.

Le Conseil demande donc une meilleure mise en cohérence de la proposition de directive avec les autres textes communautaires et internationaux. De même, en l'absence d'harmonisation, l'application du principe du pays d'origine pourrait encourager les prestataires de service à se délocaliser, générant ainsi un risque de « *dumping* » juridique et/ou social.

En outre, la combinaison de la suppression des autorisations et du contrôle relevant du pays d'établissement, vide de sens la dérogation au principe du pays d'origine en matière de détachement des travailleurs. L'Etat d'accueil se trouvera ainsi privé des moyens effectifs de contrôle de l'activité de service sur son territoire pouvant conduire, dans les faits, à une opacité des détachements de main d'œuvre.

Le contrôle en matière de détachement des travailleurs doit donc être intégralement entre les mains de l'Etat d'accueil sans préjuger d'une souhaitable amélioration de la coopération entre Etats.

Notre assemblée souhaite aussi que le travail intérimaire soit exclu du champ d'application du projet de texte et se déclare favorable à l'élaboration d'une directive-cadre européenne spécifique.

Enfin, ne doit pas être éludée la question de la reconnaissance des qualifications professionnelles au sein de l'Union, condition nécessaire au développement d'un marché intérieur des services.

## **E - AUTORISATIONS, « EXIGENCES INTERDITES OU SOUMISES A EVALUATION »**

Les principes de non-discrimination, de nécessité (justification par une raison impérieuse d'intérêt général) et de proportionnalité (l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante) s'imposent aux régimes d'autorisation nationaux. En France, sont particulièrement touchées, d'une part, les procédures d'autorisations en matière commerciale et, d'autre part, celles concernant les ventes à perte et les soldes. Les lois dites « Royer » et « Raffarin » pourraient être contraires à cette proposition de directive. C'est pourquoi, le Conseil économique et social considère que le principe de subsidiarité doit être sauvegardé en la matière.

## **F - DES SECTEURS A EXCLURE**

L'ambition affirmée de la proposition de directive d'aborder un « éventail très large d'activités » laisse à penser que les considérations qui prévalent sont davantage liées à l'objectif de réaliser l'effectivité du marché intérieur des services que de prendre en compte les spécificités propres à certains secteurs dont le rôle dans la cohésion sociale est pourtant essentiel. Tel est le cas des activités du secteur de la santé et, en particulier, des systèmes nationaux de protection sociale.

Le Conseil économique et social rappelle que les services de santé ne peuvent pas être comparés à ceux fournis par un prestataire à un consommateur pour lesquels les prix sont fixés selon la loi de l'offre et de la demande. Plus généralement, il s'interroge sur la pertinence d'y inclure tous secteurs ayant par nature vocation à éviter une rupture entre prestations fournies à une population solvable et interventions minimales envers des populations non solvables et en situation de précarité et de vulnérabilité ou qui répondent à des besoins d'intérêt général.

Par ailleurs, notre assemblée considère que les activités exercées par des professionnels ayant le statut d'officiers publics ou ministériels, lesquels relèvent des dispositions de l'article 45 du traité de Rome, ne devraient pas être prises en compte.

Enfin, bien que les jeux d'argent fassent l'objet d'une dérogation transitoire dans la proposition de directive, le Conseil économique et social souhaite que ce domaine en soit exclu définitivement pour assurer la protection du consommateur.

## **G - LES SERVICES D'INTERET GENERAL**

Les services d'intérêt général non économiques sont exclus du champ de cette directive. Cependant, la Commission a tenté à plusieurs reprises de les ouvrir à la concurrence ce qui a suscité des débats particulièrement vifs. Seuls sont donc concernés par ce projet de texte les services d'intérêt économique général (SIEG) qui correspondent, dans notre droit administratif, à la notion de « *service public industriel et commercial* ».

Les SIEG sont donc des activités de services marchands remplissant des missions d'intérêt général et soumis à des obligations de service public répondant donc aux principes d'adaptabilité, de continuité et d'égalité.

Le Conseil économique et social rappelle son attachement à ces principes et invite les pouvoirs publics à être particulièrement attentifs aux développements à venir concernant les services d'intérêt général, notamment les suites qui seront données au livre blanc de la Commission.

Notre assemblée souhaite être associée à la réflexion nationale qui devra être menée sur cette question. Il conviendra que les SIEG soient traités par un texte communautaire spécifique et non dans cette proposition de directive.

\*

\* \*

La libéralisation du secteur des services constitue un enjeu de taille pour notre pays puisque nos entreprises disposent de solides atouts leur permettant d'occuper des positions enviables dans maints domaines où la qualité des prestations offertes et leur savoir-faire sont reconnus.

Au-delà, l'urgence pour l'Union européenne est aussi de renforcer la compétitivité des prestataires européens dans un contexte extrêmement concurrentiel.

Une pareille réalisation suppose qu'une étude d'impact économique et social soit menée afin de prendre en compte les préoccupations sociales et humaines autant qu'économiques et techniques.

Telle est la politique que les pères fondateurs avaient voulu initier, il est toujours temps d'y faire droit, en particulier en modifiant la proposition de directive dans l'esprit des propositions du Conseil économique et social.

**« PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT  
EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE AUX SERVICES  
DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR »**

**Rapporteur : FRANCIS LEMOR**

**NOTE FLASH**

**FRANCIS LEMOR**

Né le 23 juin 1941 à Lacres  
(Pas-de-Calais)

**Fonctions au CES**

- Membre du CES au titre du groupe des Entreprises privées ;
- Membre de la section des Activités productives, de la recherche et de la technologie

**Formation**

- Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris ;
- Diplômé d'études supérieures de Sciences économiques ;
- Inspection générale des Finances

**Carrière**

- **1966-1982** : Fonction publique – Inspecteur général des finances en disponibilité ;
- **entre 1983 et 1996** : Directeur attaché à la Présidence puis Directeur financier du groupe de Compagnie générale maritime. Directeur général, puis président de la Financière de l'Atlantique SA – Président de la Société française de transports et entrepôts frigorifiques ;
- **depuis 1996** : Président de Stef-TFE (après fusion de la Financière de l'Atlantique et de Stef)

**Autres Fonctions**

- Membre élu de la CCI de Paris, délégué du Président, chargé de la mission consultative. Président de la commission des finances ;
- Président St Honoré Signatures (Cie Edmond de Rothschild) ;
- Conseiller de Paris de la Banque de France

**Distinctions honorifiques**

- Chevalier dans l'Ordre national de la Légion d'Honneur ;
- Chevalier dans l'Ordre national du Mérite

Après la mise en place de la libre circulation des personnes, des capitaux et des marchandises, l'achèvement du marché intérieur passe par la libéralisation des services.

Alors que ceux-ci représentent près de 70 % des emplois et du PIB de l'Union (à 15), les échanges transfrontaliers, entravés par des obstacles essentiellement d'ordre juridique, ne concernent que 20 % des échanges dans le marché intérieur. C'est pourquoi, la proposition de directive relative aux « services dans le marché intérieur » vise à lever les freins à la libre circulation des services entre Etats membres et à favoriser la liberté d'établissement des prestataires de services au sein d'un marché intégré. Est visé un éventail très large d'activités dans lesquelles notre pays est bien placé.

Le Conseil économique et social approuve le principe d'un tel texte qui est un outil fondamental pour parachever le marché intérieur. A cet égard, les mesures de simplifications administratives, qu'il contient, méritent d'être saluées.

Il s'interroge, cependant, sur la mise en œuvre du principe du pays d'origine en ce qu'il pourrait être source d'insécurité juridique. En effet, des difficultés d'articulation avec l'acquis communautaire existant et certaines règles de droit international privé pourraient apparaître, notamment en matière de détachement des travailleurs, du droit du travail applicable et de la reconnaissance des qualifications professionnelles ; conditions nécessaires au développement d'un marché intérieur des services.

Enfin, il demande que soit clarifié le champ d'application de la proposition de directive, en particulier s'agissant de l'exclusion du secteur de la santé et des services d'intérêt général.