

## Politisation de l'UE ? Le cas de la Directive services



Francesco Marchi

Francesco Marchi a suivi une formation en Science Politique à l'Université de Catane (Italie). Il est doctorant en Sociologie Politique et Politiques Publique à l'Institut d'études Politiques de Paris.

Il a travaillé comme assistant de recherche à Notre Europe. Sa recherche porte sur les comportements des gouvernements au sein de la Convention européenne. Il s'intéresse aux réformes ins-

titutionnelles de l'Union européenne, aux processus de prise de décisions ainsi qu'aux nouvelles pratiques de démocratie délibérative et participative.

### Le débat : entre conflit et consensus

La **Directive services**\* est sûrement un des textes législatifs communautaires dont on a le plus débattu. Les prises de position sur la directive ont fait l'objet de conflits entre acteurs politiques européens : depuis les manifestations des syndicats à Bruxelles jusqu'aux négociations au Conseil - qui ont vu s'opposer les partisans de la libéralisation avancée à ceux qui crai-

gnent pour la préservation du modèle social européen - en passant par les tensions entre la Commission et le Parlement européen. Si ce débat a mis au grand jour la politisation croissante des institutions européennes en révélant une confrontation politique dont les grandes lignes peuvent se résumer à l'axe gauche-droite, les clivages au sein de l'UE restent plus complexes et le mode de décision plutôt consensuel.

\*Le texte de la **Directive Service**, proposé par la Commission de R. Prodi en Janvier 2004, doit être approuvé via la procédure de co-décision. Introduite par le **Traité de Maastricht**, la **codécision** concerne aujourd'hui **43 domaines du premier pilier** (relevant du Traité instituant la Communauté européenne). Telle que définie par **l'article 251** du Traité CE, la codécision constitue la procédure législative centrale du système décisionnel communautaire. Elle se fonde sur le principe de parité et est conçue pour qu'aucune des deux institutions (Parlement et Conseil) ne puisse adopter de législation sans l'assentiment de l'autre.

### De Lisbonne à Graz : le long parcours du texte

Le Conseil Européen de Lisbonne a adopté un programme de réformes économiques destiné à faire de l'Union Européenne, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Un élément clé de ce programme est la réalisation d'un marché intérieur pour les services. En 2002, la Commission a adopté une « Stratégie pour le Marché intérieur des services », mettant en évidence toutes les formes de barrières qui

entravent la libre circulation des services (secteur qui représente plus de 70% du PIB de l'UE), et a formulé une analyse visant à répondre à cette situation. En mai 2003, un Livre Vert sur les services d'intérêt général (COM(2003) 270) a permis à la Commission d'ouvrir le débat pour trouver un compromis entre libéralisation des services, efficacité de la concurrence et cohésion sociale. L'objectif était d'explorer des mesures efficaces à prendre pour moderniser les

Cette proposition de directive vise à atteindre plus de sécurité juridique pour les prestataires de services s'ils veulent exercer deux libertés fondamentales (la liberté d'établissement et la libre prestation de services) garanties dans le Traité CE (art. 49)

services en opérant une clarification sur le rôle des services d'intérêt général et les services d'intérêt général économiques dans l'Union. La Commission Prodi semblait avoir trouvé la solution, à la fois la plus simple et la plus radicale, pour éradiquer le problème concernant la prestation transfrontalière de services: puisque ces barrières ont, pour la plupart, un caractère bureaucratique et font partie des réglementations nationales des pays de destination, il faut que le prestataire qui fournit le service de manière temporaire dans un autre Etat que le sien soit soumis à la réglementation de son pays d'origine. Seules les règles relatives au droit du travail et à l'emploi du pays de destination seraient applicables à son activité. Finalement, en janvier 2004, la Commission Prodi a présenté un projet de Directive sur les services (devenue dans les médias Directive « Bolkestein ») pour réaliser un véritable marché intérieur des services en supprimant toutes les barrières juridiques et administratives entravant le développement des activités de services entre les Etats membres. Cette proposition de directive vise à atteindre plus de sécurité juridique pour les prestataires de services s'ils veulent exercer deux libertés fondamentales (la liberté d'établissement et la libre prestation de services) garanties dans le Traité CE (art. 49). Lors du Conseil Compétitivité en novembre 2004, les ministres ont souligné l'importance politique et économique de la proposition de directive et ils se sont déclarés favorables au « principe du pays d'origine » toute en montrant la volonté de clarifier le domaine d'application des dérogations à ce principe. Avec une certaine difficulté, le

Parlement européen a commencé la première lecture du projet et a présenté le rapport dont était chargé la Commission IMCO (Marché Intérieur) en vue du vote sur la proposition de la Commission qui a eu lieu le 16 février 2006. Le Parlement européen lors du vote a amendé de manière substantielle le contenu du texte grâce à un large compromis entre le PSE et le PPE. Cette première lecture du PE a éliminé la référence au « principe du pays d'origine » et a restreint le champ d'application de la directive à moins de services que la version initiale. Les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis fin mars pour un conseil informel à Bruxelles, ont finalement donné leur accord à cette nouvelle mouture. Dès lors, la Commission européenne ne pouvait que prendre en compte les amendements du Parlement dans l'élaboration de sa nouvelle proposition, dévoilée le 4 avril 2006, qui a reçu l'assentiment du Conseil informel sur la compétitivité réuni à Graz en Autriche le 20 avril. Les Etats membres ont finalement abouti à un accord politique au Conseil Compétitivité le 29 mai 2006 et approuvé leur version du texte le 24 juillet. Celle-ci reprend presque tous les amendements proposés par le PE, éliminant par exemple la référence au principe du « pays d'origine ». Quelques modifications par rapport à la position du PE, dont certaines ont été proposées par la Commission, ont été intégrées. La portée de certains articles concernant les domaines d'application de la directive a notamment été altérée. Le long processus de co-décision prévoit que le Parlement se saisisse à nouveau du texte, ce qui fait espérer qu'un compromis final entre les deux institutions puisse se dégager fin 2006 ou début 2007.

## Le Parlement européen et le grand compromis

Le Parlement européen, en un an et demi de travail, a réussi à modifier en profondeur le contenu originel de la directive tel que proposé par la Commission. Toutefois le consensus sur le rapport présenté par Mme Gebhardt (PSE- DE, Rapporteur de la Commission IMCO) a fait l'objet de fortes oppositions entre les parlementaires et n'a pas résolu les deux questions les plus controversées: le principe du pays d'origine (suivant lequel un fournisseur de service

est globalement soumis à la législation du pays d'établissement et non du pays où le service est fourni) et le champ d'application de la directive, c'est-à-dire précisément les services couverts par ladite directive. Le rapport de la Commission IMCO a été adopté avec une large majorité mais avec l'abstention du rapporteur qui n'était pas entièrement satisfaite du compromis. Le nouveau texte du projet de directive a été adopté

le 16 février par 391 voix pour, 213 contre et 34 abstentions, la résolution législative correspondante par 394 voix pour, 215 voix contre et 33 abstentions suite à un compromis des deux grands groupes politiques au Parlement, PPE-DE (conservateurs et chrétiens-démocrates) et PSE (socialistes). Dans le texte de directive adopté par le Parlement, ni le pays d'origine ni celui de destination ne sont mentionnés. La règle de la libre circulation des services remplace le principe du pays d'origine. Le texte, d'une part, interdit ainsi aux Etats membres de mettre des entraves à la libre circulation des services, d'autre part, il définit les raisons qui permettent aux Etats membres de limiter cette liberté par le biais de leurs dispositions nationales, à savoir "des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de protection de l'environnement et de santé publique". En raison d'un autre grand compromis entre le PSE et le PPE, conclu juste avant le vote en plénière, la "protection des

consommateurs" et la "politique sociale" ont été supprimées de la liste des justifications possibles. Les services d'intérêt général (SIG) étaient exclus du champ d'application déjà dans la proposition de la Commission. Suite aux votes en plénière, les services sociaux ont été ajoutés à la liste des exclusions. Un autre amendement exclut les agences de travail intérimaire et les agences de sécurité. Sont également exclus les domaines déjà couverts par des législations spécifiques : services financiers, services et réseaux de communications électroniques, services de transports. Ne sont pas non plus concernés par la directive les services juridiques, les soins de santé, les services audiovisuels, les jeux d'argent et les loteries, les professions et les activités qui participent à l'exercice de l'autorité publique (par exemple les notaires), la fiscalité.

## L'UE : une arène politique complexe

Le débat sur cette directive a mis en évidence la politisation croissante des institutions européennes et une certaine bipolarisation selon un axe politique gauche-droite. En schématisant, on peut dire, en effet, que la proposition de la Commission a été plus applaudie à droite de la scène politique, pour sa clarté et son efficacité escomptées. Et c'est plutôt du côté de la gauche européenne que l'on trouvait ses détracteurs pour qui elle était propice à la mise en concurrence déloyale des législations nationales, particulièrement dans le domaine social. Le compromis trouvé entre les deux plus grands groupes du Parlement européen est dans une certaine mesure le point de rencontre de ces deux positions. En y regardant de plus près, cependant, la réalité est

plus complexe.

Le premier bémol à apporter à cette thèse de la bipolarisation est celui de la persistance des spécificités nationales. Il est en effet intéressant de noter que près d'1/4 des députés socialistes et PPE n'ont pas voté pour leur propre compromis. Plus particulièrement, les membres PPE des nouveaux Etats membres ont voté contre (32) ou se sont abstenus (16), et les socialistes français et belges ont voté contre (35) tandis que les socialistes grecs s'abstenaient (9). La complexité que nous trouvons dans les positions manifestées par les partis politiques est enracinée dans les multiples contextes politiques nationaux. Ces spécificités nationales ont aussi émergées au sein du Conseil dans lequel se sont affrontés l'Allemagne,

la Belgique et la France défendant une vision plus respectueuse du modèle social européen et le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie favorables à une version plus libérale de la directive. La France est sans doute l'illustration la plus frappante de la prégnance du clivage national par rapport à un positionnement idéologique. Gouvernée par la droite, elle s'est pourtant farouchement opposée à cette directive. Ce positionnement s'expliquait en grande partie par des raisons d'opportunisme politique en vue du référendum sur le Traité Constitutionnel. Un autre exemple nous est donné par le gouvernement travailliste anglais et les gouvernements socialistes de certains nouveaux Etats membres qui ont largement soutenu une version plus libérale de la Directive services au

La complexité des positions manifestées par les partis est enracinée dans les multiples contextes politiques nationaux.

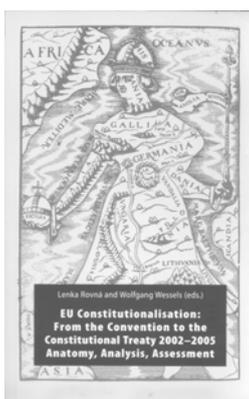
Conseil. En fait, dans quelques nouveaux Etats membre l'opposition à ce texte s'est manifestée par les partis de droite ou conservateurs. Tout cela montre assez clairement que les cultures politiques des Etats membres restent diverses et qu'il serait imprudent de faire des généralisations sur la possibilité d'une compétition basée seulement sur une opposition entre la droite et la gauche.

Le deuxième facteur explicatif des prises de position sur la directive, qui vient nuancer l'argument de la politisation gauche-droite est celui du mode de décision européen qui s'appuie encore beaucoup sur le consensus entre les institutions. L'illustration la plus explicite réside sans doute dans le revirement d'attitude de la Commission européenne. La Commission, guidée par le Président Barroso et composée en bonne partie par des Commissaires se situant plutôt à droite de

l'échiquier politique, a voulu se donner une légère connotation politique en présentant un programme de travail ambitieux et d'influence libérale. La directive services entrainé dans ce cadre. Malgré cette tendance, la Commission a du faire marche arrière et se confronter à la fois aux fortes divisions au sein du Conseil et au large compromis du Parlement européen sur le texte de la directive profondément amendé. Et c'est ensuite grâce à une Commission flexible et disponible, à l'écoute des exigences des deux autres acteurs politiques - le Conseil et le Parlement - que le dossier a pu avancer. L'Union reste ancrée dans un style de politique consensuel basé sur un dialogue constructif entre les trois institutions. Le large compromis final auquel a abouti le Conseil le 29 mai et le 24 juillet nous le montre bien car le texte a été l'objet d'un vote unanime auquel ont fait exception seulement

l'abstention de la Belgique et de la Lituanie. Et ce dialogue constructif devra se poursuivre. Car en touchant à quelques éléments clés de l'équilibre de l'accord entre PSE et PPE dont la question du champ de la directive, le Conseil a ouvert la voie à la poursuite des débats. La conciliation entre Parlement et Conseil ne sera ni facile ni immédiate.

Sous réserve de recherches plus approfondies sur la question de la politisation de l'UE, cet épisode de politique européenne montre une tendance à la polarisation du débat politique et la pertinence de l'axe politique traditionnel « gauche-droite » pour l'analyse des enjeux européens. Toutefois, la scène politique européenne reste plus complexe. Les spécificités nationales et le style consensuel de la prise de décision sont encore des facteurs structurants et déterminants.



« La Constitutionnalisation de l'UE : de la Convention au Traité constitutionnel 2002-2005 »

## La Constitutionnalisation de l'UE : de la Convention au Traité constitutionnel 2002-2005

«EU Constitutionalisation : from the Convention to the Constitutional treaty 2002-2005. Anatomy, analysis, assessment», édité par W. Wessels et L. Rovna, présente les résultats du projet "IGC-Net" (groupement de cinq Centre d'Excellence Jean Monnet de l'Université de Cologne, Dublin, Prague, Vienne et Varsovie) conçu pour l'étude

approfondie du processus de constitutionnalisation de l'Union européenne. Le volume, auquel ont contribué des chercheurs affirmés ainsi que des doctorants, est organisé en trois sections : la première analyse la nouvelle méthode de la Convention, la deuxième se concentre sur la CIG qui a suivi la Convention et la dernière se propose de

faire un bilan sur les nouvelles provisions dans le domaine de la politique étrangère contenues dans le Traité Constitutionnel. Francesco Marchi a contribué à cet ouvrage avec un chapitre dédié au rôle des gouvernements dans les négociations à la Convention. ■