

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*LES CONSÉQUENCES
POUR L'ÉCONOMIE
FRANÇAISE
DE L'APPLICATION
DE LA DIRECTIVE
« SERVICES »*

2008
Avis présenté par
M. Bernard Capdeville

MANDATURE 2004-2009

Séance des 10 et 11 juin 2008

**LES CONSÉQUENCES POUR
L'ÉCONOMIE FRANÇAISE
DE L'APPLICATION
DE LA DIRECTIVE
« *SERVICES* »**

**Avis du Conseil économique et social
présenté par M. Bernard Capdeville, rapporteur
au nom de la section des questions économiques générales
et de la conjoncture**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 25 mars 2008 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 11 juin 2008	5
Première partie - Texte adopté le 11 juin 2008.....	7
INTRODUCTION.....	7
I - PRÉSENTATION	9
A - L'ABANDON DU PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE	9
1. La nouvelle rédaction de l'article 16 de la directive.....	10
2. Les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 16 sur le marché français du travail	11
3. Les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 16 pour le consommateur français	14
B - LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE.....	15
1. L'ambiguïté de la notion de services	15
2. La complexité des règles que la directive consacre à la délimitation de son champ d'application	17
C - L'IMPACT DE LA DIRECTIVE SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE.....	21
1. Le poids des activités couvertes par la directive.....	21
2. La force des modifications que la mise en œuvre de la directive emportera	25
II - PRÉCONISATIONS	28
A - LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE	28
1. Faire des études d'impact sectorielles lorsque c'est possible et utile	28
2. S'assurer que les entreprises françaises ne soient pas pénalisées par rapport aux entreprises des autres États membres.....	29
3. Éviter de créer un contraste excessif entre la libre prestation de services et l'établissement.....	30
4. Poser le principe d'une traduction dans plusieurs langues étrangères des informations diffusées par les guichets uniques	30
5. Intégrer les formalités fiscales et sociales dans le mécanisme des guichets uniques.....	31
6. Définir rapidement les paramètres des guichets uniques.....	32

B - AU-DELÀ DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE.....	33
1. Prendre en considération l'intérêt des entreprises françaises et la situation de l'emploi pour décider de mettre en œuvre des dispositions de la directive au-delà de ce que son texte impose.....	33
2. Utiliser le droit à l'information que la directive reconnaît aux destinataires de services pour promouvoir la qualité des services et la confiance dans les prestataires français	33
3. Ne pas négliger l'évaluation mutuelle	34
4. Réfléchir aux initiatives ultérieures qui pourraient être utiles	34
CONCLUSION.....	37
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	39
ANNEXE À L'AVIS.....	61
SCRUTIN.....	61
DOCUMENTS ANNEXES	63

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 11 juin 2008**

Première partie
Texte adopté le 11 juin 2008

Le 25 mars 2008, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des questions économiques générales et de la conjoncture la préparation d'un avis sur *Les conséquences pour l'économie française de l'application de la directive " services "*¹. Elle a désigné M. Bernard Capdeville comme rapporteur.

Pour son information, la section a successivement entendu :

- Mme Marie-José Palasz, chef de mission de contrôle général, chargée de la coordination des travaux de transposition de la directive « services » au ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi ;
- M. Laurent Moquin, sous-directeur aux affaires économiques à la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

Le rapporteur s'est, par ailleurs, rendu à Bruxelles où il a pu avoir une série d'entretiens avec Mme Évelyne Gebhardt, député européen, ainsi qu'avec M. Jozef Niemiec, secrétaire confédéral de la Confédération européenne des syndicats (CES).

Le rapporteur tient à remercier tout particulièrement M. Édouard de Lamaze, membre de la section des questions économiques générales et de la conjoncture, ainsi que M. Gilles Le Pors, avocats au barreau de Paris, pour la contribution essentielle qu'ils ont apportée à ces travaux. Il remercie également M. Jacques Barrot, vice-président de la Commission européenne, pour l'intérêt qu'il a porté à ce projet.

Toutes les personnalités qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou par des entretiens, ont contribué à la préparation de cet avis voudront bien trouver ici l'expression de la reconnaissance du rapporteur ainsi que celle de la section. Leurs remerciements vont également à l'administration de la section des questions économiques générales et de la conjoncture pour son appui constant.

*
* *

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 169 voix et 19 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, qui doit être transposée avant le 28 décembre 2009, va provoquer de profondes modifications de l'économie française, en métropole et Outre-mer (à l'exception des pays et territoires d'Outre-mer).

La Commission a évalué à mille milliards d'euros le surcroît de prospérité consécutif à la mise en place, à partir de 1993, du marché intérieur alors que les services ont, pratiquement, été laissés à l'écart. Par ailleurs, elle estime que ces mêmes activités de services représentent près de deux tiers des emplois et du produit intérieur brut européens. Il a donc été décidé d'étendre le marché intérieur aux activités de services par une levée des obstacles, dans un seul mouvement, tant à la fourniture transfrontalière de services qu'à la liberté d'établissement des prestataires, qui sont ainsi les deux principaux volets de la directive du 12 décembre 2006.

En principe, tous les services fournis en échange d'une contrepartie économique sont concernés par la directive. Le Parlement européen a néanmoins souhaité exclure certains secteurs régis par des instruments spécifiques mais aussi des activités, tels certains services sociaux, qui demeureront régies par le seul Traité.

Il est manifeste que les institutions européennes se sont donné les moyens d'assurer l'effectivité des dispositions prises pour l'extension du marché intérieur : outre les instruments traditionnels, comme le recours en manquement, elles ont mis en place un processus d'évaluation mutuelle qui interviendra à la fin de la phase de transposition, après que chaque État membre aura établi un rapport sur les résultats de l'examen de sa propre réglementation. Chacun de ces rapports sera soumis à l'appréciation de tous les États membres.

Il importe de relever que l'incidence de la directive sur l'économie française sera potentiellement d'autant plus grande qu'à l'heure actuelle moins de 10 % des entreprises françaises de services exportent et que les échanges de services ne représentent que le quinzième des échanges extérieurs de notre pays. L'accroissement des échanges poursuivi par les instances européennes pourrait donc être d'autant plus sensible pour nos entreprises de services.

Notre assemblée a eu l'occasion, en janvier 2005, dans l'avis présenté par Francis Lemor (*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur*, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 1 du 24 janvier 2005) de se prononcer en faveur de cette ouverture tout en mettant en évidence, la première, les dispositions contestables du premier projet de directive dit « *Bolkestein* », notamment l'affirmation du principe dit « *du pays d'origine* ». Plus récemment, outre l'état des lieux auquel Francis Lemor a procédé le 22 septembre 2006, elle a évoqué la directive dans

un avis sur *Le marché des enchères publiques en France* (JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 10 du 1^{er} avril 2008, rapporteur : Pierre Simon) en préconisant de ne pas se contenter d'une transposition *a minima* mais au contraire de simplifier et clarifier le rôle des divers intermédiaires, de favoriser l'innovation dans les services, d'inciter à l'ouverture des professions et au regroupement des acteurs afin de les armer face à la concurrence internationale. Elle a aussi porté son attention sur les services sociaux d'intérêt général (*Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?*, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 12 du 17 avril 2008, rapporteur : Frédéric Pascal) en proposant des pistes pour préserver, en France et en Europe, leur spécificité.

Aujourd'hui, avec la même objectivité, l'analyse des modalités de transposition de la directive doit permettre d'améliorer notre perception de l'avenir de l'économie des services de notre pays dans sa globalité, comme elle devra dissiper des inquiétudes qui n'ont plus lieu d'être (I). Il conviendra également de pointer des modifications et réformes qu'il serait bon d'introduire pour tirer le plus grand bénéfice possible du mouvement engagé (II).

I - PRÉSENTATION

Pour apprécier la portée de la directive telle qu'elle a été adoptée - compte tenu de l'émoi que le premier projet de directive avait provoqué et de l'écho qui avait été donné aux défauts qui avaient été dénoncés -, il est nécessaire, en premier lieu, de mesurer la signification de l'abandon du principe du pays d'origine (A). Il conviendra alors de déterminer, aussi précisément que possible, le champ d'application de la directive (B) et l'impact qu'elle est susceptible d'avoir sur notre économie (C).

A - L'ABANDON DU PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE

Il est bien connu qu'après de vifs débats - auxquels les partenaires sociaux ont pris toute leur part - la clause dite « *Marché intérieur* » et le principe du pays d'origine qui y figurait ont été supprimés du texte définitif de la directive « *services* ». On leur a substitué une nouvelle disposition, donnant une moindre prise à la polémique, portée par l'article 16 du texte définitif.

On se souvient également que les discussions suscitées par le principe du pays d'origine, lorsque celui-ci apparaissait encore dans le texte de la future directive, se sont focalisées, en France comme ailleurs, autour de la question sociale et de son archétype symbolique pris en la personne du « *plombier polonais* ». Ce principe a été interprété comme un moyen de contournement de la réglementation française relative à la protection sociale et au droit du travail lorsqu'un salarié est temporairement détaché d'un autre État membre, dont la législation est moins rigoureuse sur ces points, pour venir exécuter une prestation de service sur le territoire français. On y a vu la source d'une concurrence inacceptable pour les entreprises françaises employant leurs salariés aux conditions du droit français et d'une pression à la baisse sur les rémunérations des salariés des pays d'accueil.

Outre ce risque de *dumping* social, un autre reproche avait été en son temps adressé au principe du pays d'origine, quoique de manière plus discrète. Il est relatif à la protection du consommateur français lorsque celui-ci fait appel à un prestataire d'un autre État membre de l'Union européenne. En faisant jouer le principe du pays d'origine, n'allait-on pas le priver dans de telles circonstances du bénéfice des règles protectrices du droit français ?

Qu'elles fussent en leur temps fondées ou non, ces préoccupations n'ont bien évidemment pas aujourd'hui totalement disparu. Il importe donc d'examiner les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 16 (1) à la fois sur le marché français du travail (2) et pour le consommateur français (3).

1. La nouvelle rédaction de l'article 16 de la directive

Dans sa rédaction définitive, la directive « *services* » met en exergue une distinction axiomatique du droit communautaire - elle est énoncée dès le Traité de Rome de 1957 instituant la CEE - entre la liberté d'établissement et la libre prestation de service.

La première de ces libertés fondamentales est définie aujourd'hui comme « *l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable dans un État membre pour une durée indéterminée* ». À l'origine énoncée par la jurisprudence de la Cour de justice (CJCE, 25 juillet 1991, aff. C-221/89, *Factortame*), cette définition est reprise par la directive (37^{ème} considérant).

L'exercice de cette liberté d'établissement par un prestataire situé dans un autre État membre ne peut désormais faire l'objet d'une restriction que sous les conditions visées aux articles 9 et 10 de la directive « *services* ». Et, une fois l'autorisation obtenue, le prestataire exerce alors ses activités sur le sol de l'État membre de la même manière qu'un prestataire qui y est originellement installé.

C'est en réalité l'exercice de la seconde liberté fondamentale posée par le droit communautaire qui était au centre des débats suscités par la loi du pays d'origine : la libre prestation de service. Il s'agit de l'hypothèse où un prestataire installé dans un État membre souhaite proposer un service sur le territoire d'un autre État membre, sans pour autant s'y installer à la faveur d'une structure pérenne.

Avec l'ancienne rédaction de l'article 16 et sa clause « *marché intérieur* », l'activité du prestataire de service relevait à peu près intégralement du droit de son État membre d'origine. Autrement dit, un prestataire allemand faisant commerce de ses services en France se trouvait entièrement soumis à la réglementation du droit allemand pour tout ce qui avait trait à son activité et à son exercice, c'est-à-dire notamment les règles relatives au comportement du prestataire, à la qualité ou au contenu du service, à la publicité, aux contrats et à la responsabilité du prestataire.

Cette disposition était évidemment très favorable aux prestataires de services exportateurs auxquels on permettait de la sorte de ne plus avoir à se préoccuper de la diversité des législations nationales existant en Europe. Il leur était ainsi permis de prospecter puis de commercialiser leurs services dans tous les États membres de l'Union européenne en n'étant contraint de se conformer qu'à la seule réglementation de leur État d'origine. Mais on connaît la forte opposition qu'a suscitée cette première rédaction de l'article 16.

Aussi, la directive « *services* » qui a été adoptée le 12 décembre 2006 ne se sert plus du principe du pays d'origine pour faire disparaître les obstacles à la libre prestation de services. À la place, l'article 16 fait désormais peser sur les États membres dans lesquels les services sont fournis l'obligation de garantir « *le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur [leur] territoire* » (art. 16-1, § 2).

Par voie d'exception, ces États membres peuvent néanmoins subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à certaines exigences. Celles-ci doivent satisfaire trois standards posés et définis par la directive (art. 16-1, § 3) :

- tout d'abord, de telles exigences posées par l'État sur le territoire duquel le service est fourni ne doivent pas être discriminatoires, faisant bénéficier les prestataires locaux d'un régime plus favorable que celui auquel sont soumis leurs concurrents ressortissants d'autres États membres ;
- ensuite, elles doivent être justifiées par un état de nécessité, c'est-à-dire des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ;
- enfin, les mesures d'exigence sont soumises à un principe de proportionnalité, aux termes duquel elles doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et se garder d'aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Outre ces trois standards dont les exigences retenues par l'État membre d'accueil du service ne doivent pas se départir, la directive établit également une « liste noire » d'exigences particulières que cet État ne saurait en tout état de cause adopter (art. 16-2).

Cette liste ne fait au reste que reprendre pratiquement au mot près des principes adoptés dans le passé par la CJCE. Il s'agit donc d'un simple rappel de la jurisprudence existante, à laquelle l'exercice de la libre prestation de services au sein de l'Union européenne est de toute façon soumis, ce qui fait douter de la pertinence de son insertion dans la directive.

Quoi qu'il en soit de ce dernier point, aux fins de transposition de la directive « *services* », la France va devoir « passer au peigne fin » l'ensemble de ses règles législatives ou réglementaires relatives à l'accès à une activité de service ou à son exercice afin d'en expurger toute exigence qui ne serait pas conforme aux dispositions de l'article 16.

Il est certain que cette mise à jour du droit français va s'avérer à la fois complexe et laborieuse. Elle fera du reste l'objet d'une évaluation par la Commission européenne, à la faveur d'un rapport que cette dernière devra transmettre au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 28 décembre 2011 (art. 16-4).

2. Les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 16 sur le marché français du travail

L'une des critiques parmi les plus vives adressées au principe du pays d'origine était - on s'en souvient - relative à son incidence sur le marché français du travail.

Plus exactement, on a craint que ce principe ait un effet dévastateur sur ledit marché, en ce qu'il aurait permis à un prestataire situé dans un autre État membre de faire réaliser en France des prestations de services par ses salariés, employés aux conditions moins rigoureuses posées par le droit du travail de son État d'établissement. Eu égard au degré relativement faible de protection fourni par le droit social de certains États membres et aux exigences très légères qu'il impose à l'employeur, on y a vu le risque de la naissance d'une concurrence déloyale au détriment des salariés français, et de leurs entreprises, et au bénéfice des salariés de certains autres États membres, et de leurs entreprises.

On observera d'ailleurs que sur un strict plan technique, cette critique n'était pas parfaitement justifiée, même si le débat médiatique suscité par la première proposition de directive associé au référendum sur la Constitution européenne rendait à l'époque inaudibles de tels propos.

La proposition de directive excluait en effet d'appliquer le principe du pays d'origine à la protection sociale et au droit du travail applicables aux salariés détachés dans un autre État membre pour les besoins d'une prestation de service. Son article 17-5 citait ainsi les matières couvertes par la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service.

Ce dernier texte, transposé en droit français à la faveur de trois décrets (décret n° 2000-462 du 29 mai 2000 ; décret n° 2000-861 du 4 septembre 2000 et décret n° 2000-1128 du 22 novembre 2000), vise à imposer le respect de la réglementation locale en matière de droit du travail lors du détachement d'un salarié sur le territoire national par un prestataire installé dans un autre État membre.

Par elle-même, l'ancienne proposition de directive ne générait donc pas véritablement de risque de *dumping* social. En réalité, si ce risque existait à l'époque et existe peut-être toujours aujourd'hui, c'est plutôt en raison de la rédaction peu satisfaisante de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs et de sa faible mise en œuvre en pratique.

La Commission européenne en a du reste bien conscience puisque des travaux visant à en améliorer à la fois la rédaction et l'incidence pratique ont débuté (communication de la Commission du 4 avril 2006, *Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services* ; communication de la Commission du 13 juin 2006, *Détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services : en tirer les avantages et les potentialités maximums tout en garantissant la protection des travailleurs*).

Cette précision opérée, il reste à s'interroger sur l'incidence de la nouvelle rédaction de l'article 16 de la directive « services » sur le marché français du travail. À cet égard, on remarquera à titre préliminaire que cette question ne se pose véritablement qu'en présence d'un salarié détaché par son employeur sur le territoire français pour exécuter la prestation de service. Pour toutes les prestations effectuées par le prestataire depuis son État d'origine, la question ne

se pose pas. Ainsi, un prestataire basé en Slovaquie peut tout à fait proposer et commercialiser certains de ses services en France sans y détacher pour autant l'un de ses salariés. L'ensemble du travail s'opérera à distance, par des salariés slovaques employés aux conditions du droit du travail slovaque et travaillant depuis ce pays. La réciproque, bien évidemment, est également vraie : les salariés qui, depuis la France et sans se déplacer, assureront la prestation d'un service dont le bénéficiaire est établi dans un autre État membre seront employés aux conditions du droit français du travail.

Pour ce type bien particulier de services, qui peuvent être entièrement exécutés à distance, la directive « *services* » est susceptible d'avoir une incidence sur le marché français du travail. Les salariés du prestataire seront toujours employés aux conditions de son droit d'origine. Lorsque ces conditions sont moins rigoureuses que le droit du travail français, le coût induit par la main-d'œuvre s'en trouve diminué et il est possible que le jeu de la concurrence s'opère alors au détriment des entreprises françaises et de leurs salariés.

Cela étant, il convient de ne pas perdre de vue que ces télé-services sont d'ores et déjà internationalisés, et même mondialisés, si bien que l'incidence de la directive « *services* » sera sans doute plus limitée qu'il n'y paraît. À cela s'ajoute que certains des services engendrant les flux financiers les plus importants, comme la construction par exemple, nécessitent le détachement de salariés sur le territoire du pays où la prestation doit être exécutée.

Or, à cet égard, les rédacteurs de la directive « *services* » ont souhaité chasser toute ambiguïté du texte. L'article 3, § 1^{er}, a), précise que, si ses dispositions entrent en conflit avec celles de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs, ce dernier acte prévaut. Quant à l'article 1-6 de la même directive « *services* », il précise également que celle-ci « *ne s'applique pas au droit du travail, à savoir les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité du travail, et les relations entre les employeurs et les travailleurs* ».

Pour ce qui est plus particulièrement des dispositions issues de la nouvelle rédaction de l'article 16, la conclusion est identique. L'article 17-2 exclut expressément du champ d'application de l'article 16 « *les matières couvertes par la directive 96/71/CE* ». Plus encore, il est expressément indiqué que les dispositions de ce même article 16 n'empêchent pas l'État membre dans lequel le prestataire se déplace pour fournir son service d'appliquer « *ses règles en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans des conventions collectives* ».

Au plan des textes et de leur rédaction, il apparaît donc que la France est en mesure d'imposer son droit du travail aux prestataires détachant des salariés sur le sol français pour y exécuter une prestation de service. La lettre de la directive « *services* » l'y autorise expressément.

3. Les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 16 pour le consommateur français

Il est évident que, si la libre circulation des services intéresse les rapports entre professionnels, elle concerne également les consommateurs. À la suite de la transposition de la directive « *services* », les consommateurs français vont être en mesure sans doute plus facilement que par le passé - en tout cas est-ce ici l'objectif du texte - de s'adresser à des prestataires situés dans d'autres États membres.

Le risque est alors que, ce faisant, les consommateurs résidant en France se trouvent privés des règles protectrices que prévoit le droit français à leur endroit. La question est donc de déterminer si l'article 16 de la directive « *services* » a pour effet de permettre au prestataire étranger d'échapper aux règles protectrices du consommateur que prévoit l'État membre sur le territoire duquel il commercialise ses services.

En réalité, le texte de la directive « *services* » n'emporte nullement une telle conséquence. Son article 3-2 l'exclut même expressément. Il prévoit en effet que « *la présente directive ne porte pas sur les règles du droit international privé, en particulier les règles régissant le droit applicable aux obligations contractuelles et non contractuelles* », auquel il est ajouté la précision suivante : « *y compris celles garantissant que les consommateurs bénéficient de la protection que leur accordent les règles de protection des consommateurs contenues dans la législation de la consommation en vigueur dans leur État membre* »

Dès lors, la nouvelle rédaction de l'article 16 n'est pas en mesure de priver le consommateur résidant en France de la protection que lui assure le droit français lorsqu'il décidera de conclure un contrat de service avec un prestataire situé dans un autre État membre de l'Union européenne. Allons plus loin, il est même susceptible de profiter, en sus de ces règles protectrices-là, des règles protectrices du consommateur mises en place par le droit du prestataire de services si celui-ci, par habitude, écrit que le contrat est soumis à son droit national.

En conclusion sur ce point, il apparaît que l'on peut distinguer trois situations :

- un **salarié** qui est envoyé dans un autre État membre pour l'exécution d'une prestation de service bénéficie des garanties mises en place par la loi de cet État membre de destination en application de la directive sur le détachement ;
- un **consommateur** qui fait appel à un prestataire établi dans un autre État membre ne peut pas, en application de la convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles (19 juin 1980), être privé des protections mises en place par le droit de la consommation de son pays de résidence (incidemment, une éventuelle clause

attributive de juridiction ne peut semblablement pas priver le consommateur de la faculté de saisir le tribunal de sa résidence) ;

- le contrat conclu entre une **entreprise** et un prestataire établi dans un autre État membre est, aussi en application de la convention de Rome, soumis à la loi choisie par les parties et, à défaut de choix, en principe à celle du pays du prestataire de service.

Enfin, pour ce qui concerne les réglementations de l'accès et de l'exercice des activités qui seront maintenues, elles relèvent de la catégorie du droit public et, comme telles, sont d'application territoriale. En d'autres termes, compte tenu de l'abandon du principe du pays d'origine, c'est l'État membre de destination qui fixera les règles sur ce point.

La disparition du principe du pays d'origine n'est pas la seule modification qui a été apportée au projet initial lors des négociations qui ont permis son adoption. Son champ d'application, également, a été modifié.

B - LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE

Les auteurs de la directive ont fait un louable effort de concision. La directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 est « *relative aux services dans le marché intérieur* ». Si la lecture de l'intitulé officiel de la directive peut, ainsi, donner à penser que la délimitation de son champ d'application pourrait être aisée, son analyse fait immédiatement apparaître les premières difficultés (1). L'étude du contenu de la directive permet de se convaincre très vite que l'appréhension du champ d'application de ce texte est, en réalité, complexe (2).

1. L'ambiguïté de la notion de services

Dans le langage courant, le mot « service » a déjà, si l'on en croit un dictionnaire de grande diffusion, une vingtaine de sens différents ; des sens voisins, mais distincts. Cette polysémie-là ne trouble guère l'analyse grâce au fait qu'une seule de ces définitions est présentée comme relevant du domaine de l'économie : « *Activités qui représentent une valeur économique sans correspondre à la production d'un bien matériel (surtout au pluriel ; opposé à biens)* » (*Le petit Robert*, t. I, V^o « service », II, 4^o).

Le premier nuage qui apparaît à l'horizon est que cette définition est partiellement négative : les services sont celles des activités économiques qui ne sont pas les activités de production de biens matériels. Le second nuage, dont cette définition souligne la présence, est que l'objet de ces activités est immatériel.

Ces deux considérations expliquent sans doute partiellement pourquoi l'unité de vue des économistes à laquelle pourrait faire croire la définition qui vient d'être rappelée n'est qu'un mirage.

À y regarder de plus près, cette définition est le reflet de la conception la plus extensive des services ; non sans paradoxe, elle est celle que retiendraient plus volontiers les Anglo-Saxons. En France, on ne parle généralement pas de services à ce propos, mais de « *secteur tertiaire* » ; en d'autres termes, ni l'exploitation des ressources naturelles, ni leur transformation.

Il est d'usage, en France, de mettre de côté ce que l'on appelle le « *tertiaire non marchand* », c'est-à-dire l'éducation, la santé, l'action sociale et les autres services non marchands. Et à l'intérieur même de ce qui reste, le « *tertiaire marchand* », on écarte encore le transport, le commerce et les activités financières. Il subsiste alors ce que l'on désigne usuellement comme le secteur des services alors qu'il serait plus exact de parler de « *services marchands* ».

Dans cette acception, les services recouvrent trois grands domaines d'activités : les services aux entreprises, les services aux particuliers et les activités immobilières. Lorsque l'INSEE évoque les « *services* », c'est, *a priori*, à ces activités-là qu'il fait référence. Mais cette conception des services - pour répandue qu'elle soit chez nous en raison de l'influence de cet organisme - est marquée d'un fort particularisme. Il n'y a pas lieu, dès lors, de s'étonner que les auteurs de la directive aient choisi de donner un autre sens à l'expression « *services* ».

En réalité, le Traité instituant la Communauté européenne esquisait déjà une définition des services : les services sont « *Les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes. Les services comprennent notamment : des activités de caractère industriel, des activités de caractère commercial, des activités artisanales, les activités des professions libérales* » (Art. 50 du Traité de Rome).

Il a ensuite appartenu à la CJCE d'interpréter et de préciser cette définition. La décision qui fait figure de précédent en cette matière est l'arrêt *Bond van Adverteerders*, du 26 avril 1988 (aff. 352/85 ; *Rec. C. J. C. E.* 1988 ; p. 2085). La Cour y affirme que « *L'article [50] du Traité n'exige pas que le service soit payé par ceux qui en bénéficient* ». L'arrêt *Humbel*, du 27 septembre 1988 (aff. 263/86 ; *Rec. C. J. C. E.* 1988, I, p. 5365) apporte la précision suivante : « *la caractéristique essentielle de la rémunération réside, dès lors, dans le fait que celle-ci constitue la contrepartie économique de la prestation en cause, contrepartie qui est normalement définie entre le prestataire et le destinataire du service* ».

L'article 4, 1), de la directive « *services* » ne fait donc finalement que reprendre les acquis de la jurisprudence communautaire en donnant cette définition, apparemment positive, du service : « *Toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du Traité* ».

Les plus optimistes pourraient alors légitimement croire que la boucle est bouclée et que la question du champ d'application de la directive est réglée, simplement et même de façon élégante : la directive s'applique aux activités de services et les activités de services sont définies, à l'article 4, d'une façon qui est cohérente avec l'état du droit européen au moment de son adoption.

Un tel optimisme ne pourra perdurer qu'autant que l'on s'abstiendra de regarder le contenu de la directive.

2. La complexité des règles que la directive consacre à la délimitation de son champ d'application

L'analyse des premiers articles de la directive suscite, chez le juriste un sentiment, tout à la fois, de délectation et de consternation. Chez le profane, on imagine que c'est la déception - ou, à l'inverse, le soulagement - qui dominera.

Pour les juristes, il y a clairement, en quelques lignes, un gisement magnifique qui ne manquera pas de susciter de nombreuses monographies ; les exégètes pourraient connaître une nouvelle heure de gloire.

Le moindre des griefs que soulèverait une personne attachée à la qualité technique des textes normatifs tient à la circonstance que l'article 1^{er} dispose que « *La présente directive établit les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des prestations de **services**, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les **services*** », que l'article 2 précise que « *La présente directive s'applique aux **services** fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre* », sachant que l'article 4 définit les services comme des activités exercées normalement **contre rémunération** et que, néanmoins, l'article 2 énonce : « *La présente directive ne s'applique pas aux [...] services d'intérêt général **non économiques*** ». Il y a donc ainsi exclusion d'un pan d'activité qui n'avait jamais été inclus dans le champ d'application de la directive. L'alinéa 2, a), de l'article 2 n'a, par conséquent, aucune portée juridique et sa présence ne s'explique que par des considérations politiques : il a fallu apaiser certaines inquiétudes que, sur ce point particulier, rien ne justifiait.

Dans le même esprit, les puristes regretteront que soit présentée comme une « exclusion » la constatation que la directive ne s'applique pas aux « *activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article 45 du Traité* ». Cela allait sans dire dès lors que l'article 45 du Traité dispose expressément que ces activités sont exceptées de l'application des dispositions relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. Un simple rappel dans les considérants, pour peu qu'il ait été moins abscons que « *La présente directive est sans préjudice de l'application de l'article 45 du Traité* » aurait été largement suffisant et, de ce fait, préférable.

L'article 2, point 2 de la directive énonce, en son b), une exclusion importante, celle des « *services financiers* », mais elle ne définit pas ce qu'il faut entendre par là. Elle évoque une autre directive, du 14 juin 2006 concernant l'activité des établissements de crédit, mais il semble clair que les « *services financiers* » vont au-delà de cette activité. Il ne semble pas non plus possible de retenir la définition du service financier qui avait été donnée à l'article 2, b), de la directive du 23 septembre 2002. Les services financiers exclus ne sont, de la sorte, ni définis directement, ni définis par renvoi. Et la circonstance que l'article 2, 2) b), comporte une énumération ne fait pas disparaître la difficulté dès lors que cette énumération est explicitement illustrative : « *les services financiers tels que...* ». De la sorte, le texte de l'article 2, 2), b), de la directive « *services* » sollicite une interprétation extensive alors qu'il s'agit pourtant de mettre en place une exception. En définitive, la seule solution paraît de se raccrocher à la raison d'être de l'exclusion qui, selon le considérant 18, est que les services financiers font l'objet d'une législation communautaire spécifique « *visant à réaliser, comme la présente directive, un véritable marché intérieur des services* ». Dans ces conditions, il conviendrait sans doute d'estimer que les « *services financiers* » exclus sont les activités de services susceptibles d'être qualifiées de « *financières* » dans le langage courant et qui font l'objet d'une réglementation spécifique visant à réaliser, pour ce qui les concerne, un véritable marché intérieur.

L'exclusion portée par l'alinéa suivant de l'article 2, 2), de la directive semble beaucoup plus facile à gérer. Elle concerne « *les services et réseaux de communications électroniques ainsi que les ressources et services associés pour ce qui concerne les matières régies par les directives 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE et 2002/58/CE* ». Il serait tentant, par conséquent, de rechercher la définition des « *services et réseaux de communications électroniques...* » dans ces directives et, en particulier, à l'article 2 de la directive 2002/21/CE. Cependant, le considérant 20 permet de se convaincre que le renvoi aux cinq directives n'a pas tant pour objet de permettre à l'interprète de déterminer ce que sont les services exclus que, surtout, de maintenir ces activités dans le champ d'application de la directive « *services* » dans toute la mesure où cette directive ne fait pas double emploi avec les directives du « *paquet télécoms* ». Il s'agit, par conséquent, une exclusion en trompe l'œil. Plus exactement, certains articles de la directive « *services* » ne s'appliqueront pas à ces activités parce que l'on estimera que les directives du « *paquet télécoms* » traitent de la matière considérée ou laissent aux États membres la faculté d'adopter des mesures au niveau national alors que d'autres articles de la directive « *services* » s'appliqueront à ces activités, pour la raison inverse.

Vient ensuite une autre très importante exclusion : **les services de transport** qui entrent dans le champ d'application du titre V du Traité. Sont ainsi placés à l'écart du vent de réforme qui promet de souffler sur les activités de services par l'effet de la directive du 12 décembre 2006, notamment, les taxis.

L'exclusion suivante impose, à nouveau, une interprétation. Sont visés - et sont donc exclus -, les « *services des agences de travail intérimaire* ». Les considérants n'annoncent pas et, *a fortiori*, n'expliquent pas cette exclusion. Malgré ce silence, la position de la Commission est que les services, autres que la mise à disposition de travailleurs, que les agences de travail intérimaire fournissent parfois ne sont pas concernés par l'exclusion et que, par conséquent, la directive s'applique à eux quand bien même ce sont des « *services [fournis] par des agences de travail intérimaire* ». En d'autres termes, pour la Commission, il faut lire, à l'article 4, 2) e), « *la mise à disposition de travailleurs* » plutôt que les « *services des agences de travail intérimaire* ».

La sixième exclusion est considérable puisqu'elle porte sur « *les services de soins de santé* ». À son sujet, les considérants de la directive ne paraissent pas en parfaite harmonie avec le texte. Alors que l'article 2 précise que sont exclus tous « *les services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée* », le considérant 22 semble poser une condition : que « *ces activités so[ie]nt réservées à une profession de santé réglementée dans l'État membre dans lequel les services sont fournis* ». Cette condition supplémentaire est de nature à accroître le champ d'application de la directive « *services* ». On relèvera, incidemment, que l'évocation du « *patient* » dans ce même considérant 22 permet à la Commission d'affirmer, au risque de froisser quelques plumes, que la directive « *services* » s'applique bien aux services vétérinaires.

Sans qu'il soit fait la moindre allusion à l'« exception culturelle », **les services audiovisuels**, y compris les services cinématographiques, quel que soit leur mode de production, de distribution et de transmission ainsi que la radiodiffusion sonore sont exclus du champ d'application de la directive. Le considérant 24 souligne néanmoins, de façon détournée mais explicite, que « *les aides accordées par les États membres [...] sont régies par les règles communautaires en matière de concurrence* ». Par ailleurs, la position de la Commission est que les services de publicités n'entrent pas dans cette exception et qu'ils sont, dès lors, soumis à la directive « *services* ».

La directive définit assez précisément l'exclusion suivante et elle en donne une justification. Cette exclusion porte sur **les activités de jeux d'argent** et, plus précisément, « *les activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard, y compris les loteries, les casinos et les transactions portant sur des paris* » (article 2, 2) h). La raison en est, selon le considérant 25, que « *la spécificité de ces activités [...] entraîne de la part des États membres la mise en œuvre de politiques touchant à l'ordre public et visant à protéger les consommateurs* ». Justifiée au nom du principe de subsidiarité, cette exclusion traditionnelle a toutefois laissé en l'état la question d'une régulation du jeu en ligne dont la nature transfrontalière semble devoir appeler une réponse européenne. Dans l'intervalle, cette exclusion-là peut être assez aisément prise en compte.

L'exclusion relative aux **services sociaux** se veut également précise, mais elle est relativement complexe. Les activités potentiellement concernées par cette exclusion sont assez facilement appréhendées à la lecture de la directive : le texte vise « *les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant [...] dans une situation de besoin* » et le considérant 27 précise qu'il s'agit des activités dont l'objectif est d'assister les personnes qui risquent d'être marginalisées en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux ou d'un manque total ou partiel d'indépendance. La complexité vient de ce que ces activités ne sont exclues du champ d'application de la directive que pour autant qu'elles sont assurées « *par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État* ». L'avis du Conseil économique et social adopté sur le rapport de Frédéric Pascal (*op. cit.*) propose des pistes pour préserver, en France et en Europe, la spécificité des services sociaux d'intérêt général.

Les deux dernières exclusions ne sont ni illustrées, ni précisées, ni expliquées dans les considérants. Elles intéressent, d'une part, **les services de sécurité privée** - dont la Cour de justice a eu l'occasion de dire qu'ils ne participaient pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 45 du Traité - et « *les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics* ». Cette toute dernière exclusion, formulée en termes de professions alors que le reste du texte raisonne en termes d'activités, soulève la question des services fournis par ces professions réglementées qui ne relèvent pas de leur monopole. Il est difficile de croire que la rédaction d'actes juridiques serait exclue du champ d'application de la directive au motif que tant les notaires que les huissiers, dans certaines limites, sont susceptibles de s'y livrer.

Deux observations générales doivent encore être faites :

- en premier lieu, les exclusions ne sont aucunement contraignantes. En d'autres termes, la circonstance que le Parlement et la Commission aient dû se résoudre à exclure tel ou tel service du champ d'application de la directive ne signifie nullement que les États membres - y compris ceux qui auraient milité pour ladite exclusion - ne puisse choisir de mettre en œuvre, à son propos, les mesures de simplification qu'ils sont tenus d'adopter ailleurs ;
- en second lieu, l'exclusion de tel ou tel service du champ d'application de la directive n'atténue en aucune façon l'impérativité de l'article 50 du Traité, tel qu'il est interprété par la CJCE, à leur endroit. Les services exclus - ou, tout au moins, les services marchands exclus - relèvent néanmoins du principe de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement. Les procédures d'infraction engagées par la Commission contre une dizaine d'États

entendant maintenir un régime de monopole en matière de paris sportifs en constituent une illustration.

Donc, en conclusion sur ce point, il apparaît que les juristes ont du pain sur la planche ; certains d'entre eux s'en réjouiront, d'autres s'en lamenteront. Quant aux profanes, ils auront le sentiment que l'intitulé de la directive reflète bien plus ce qui était sans doute l'ambition originale des initiateurs de ce projet que le résultat auquel les négociations entre États, sous la pression des acteurs économiques - parmi lesquels, manifestement, notre assemblée - ont abouti.

Les dispositions de la directive relatives à son champ d'application font déjà apparaître que toutes les ambiguïtés - et, avec elles, toutes les imprécisions - ne pourront pas être levées avant la mise en œuvre du texte. La consultation des publications de l'INSEE construites autour de la nomenclature économique de synthèse montre que l'articulation entre les contours du champ d'application de la directive et les catégories de nos instruments statistiques ne peut pas être faite parfaitement et que, pour cette raison, il est impossible d'apprécier dans ses moindres détails, l'importance économique des activités qui ont vocation à connaître, par l'effet de la directive, des réformes dans les mois qui viennent.

C - L'IMPACT DE LA DIRECTIVE SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

L'impact de la directive sur l'économie française est fonction, tant de l'importance des secteurs d'activités qui sont concernés par sa transposition (1), que de la force des modifications que celle-ci emportera (2).

1. Le poids des activités couvertes par la directive

Il est extrêmement difficile de superposer pleinement le champ d'application de la directive aux catégories des instruments statistiques nationaux.

L'étude de la directive a permis de prendre conscience que la définition de son champ d'application était opérée en deux temps : l'affirmation de son empire théorique, suivie immédiatement d'une litanie d'exclusions. La construction de la nomenclature économique de synthèse conduirait plutôt à procéder, par soustractions, en trois temps. La nomenclature est, en effet, organisée en trois niveaux ; le premier niveau découpe l'économie française en seize sections, le deuxième niveau, en trente-six divisions et le dernier niveau en cent quatorze groupes.

Il est relativement facile d'identifier les sections qui ne semblent pas concernées par la directive :

- l'agriculture, la sylviculture et la pêche (EA) ;
- les industries agricoles et alimentaires (EB) ;
- l'industrie des biens de consommation (EC) ;
- l'industrie automobile (ED) ;
- les industries des biens d'équipement (EE) ;

- les industries des biens intermédiaires (EF) ;
- l'énergie (EG) ;
- la construction (EH).

On notera néanmoins qu'à l'intérieur même de ces activités, qui constituent ce qu'il est traditionnel d'appeler les secteurs primaire et secondaire, se cachent peut-être des activités de services, telles que les services aux cultures productives, les services annexes à l'élevage, etc.

À l'inverse, le commerce (EJ), les transports (EK), les activités financières (EL), les activités immobilières (EM), les services aux entreprises (EN), les services aux particuliers (EP), l'éducation, la santé et l'action sociale (EQ) ainsi que l'administration (ER) sont ou peuvent être des services au sens de l'article 50 du Traité.

En ce qui concerne cette toute dernière section, il serait légitime de contester son inclusion dans la catégorie des services au sens du droit communautaire au motif que le caractère économique de l'activité, révélé par l'existence d'une rémunération, ferait défaut. Mais la section « *Administration* » ne recouvre pas que les seules administrations publiques (R10), définies comme l'« *ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales* », elle comprend également les activités associatives (R21) et les activités extra-territoriales (R22) dont on ne peut pas affirmer, *prima facie*, qu'elles n'ont jamais de contrepartie économique.

Certaines des sections qui restent évoquent irrésistiblement les plus importantes des exclusions mises en place par le point 2 de l'article 2 de la directive.

Ainsi en va-t-il des activités financières ; c'est-à-dire, si l'on entre dans le détail, l'intermédiation financière (L01), l'assurance (L02) ainsi que les auxiliaires financiers et d'assurance (L03). Une petite incertitude existe pour ces derniers, mais il est possible, compte tenu de la définition large que la directive retient pour exclure les services financiers, qu'ils entrent dans cette exclusion.

De la même façon, la section des « *Transports* » évoque irrésistiblement les services de... transport. La définition de la nomenclature semble néanmoins plus large que celle du titre V du Traité, auquel renvoie la directive. Les six premières divisions (transports ferroviaires [K01], transports routiers de voyageurs [K02], transport routier de marchandises [K03], transports par eau [K04], transports aériens [K05] et transport spatial [K06]) relèvent, sans conteste, de l'exception. En revanche, la manutention, l'entreposage, la gestion d'infrastructures (K07), les agences de voyages (K08) et l'organisation du transport de fret (K09) suscitent des interrogations.

La section « *Éducation, santé, action sociale* » oblige à entrer dans plus de détails. Seule la seconde division, « *Santé, action sociale* » (Q2), renvoie à une exclusion expresse ou, plus exactement, à deux exclusions. Les « *activités relatives à la santé* » (Q22) ne sont exclues du champ d'application de la directive, si l'on s'en remet au considérant 22, qu'autant qu'elles sont réservées à une profession de santé réglementée. Il n'est pas certain que l'INSEE retienne la même définition étroite de cette catégorie d'activités. Quant à l'« *action sociale* », elle n'est écartée par la directive que si elle est le fait de prestataires « publics » et, là encore, il y a une distinction que l'INSEE ne fait peut-être pas. Incidemment, pour en terminer avec la section « *Éducation, santé, action sociale* », il ne fait pas de doute que l'essentiel des activités d'éducation échappe à l'application de la directive, non pas en application d'une exclusion, mais par l'absence de contrepartie économique. Certaines activités éducatives sont néanmoins économiques et, par là, des activités de services au sens du droit communautaire. Par conséquent, la division Q10 ne devrait pas pouvoir être mise entièrement de côté non plus.

Restent ainsi quatre sections qui correspondent certainement à des activités de services au sens du droit communautaire et qui ne sont pas, en masse, l'objet d'une exclusion : le commerce (J1), les activités immobilières (EM), les services aux entreprises (EN) et les services aux particuliers (EP).

Cela étant, il faut se rappeler que les transports, les services financiers, la santé et l'action sociale n'épuisent pas les exceptions énumérées à l'article 2 de la directive.

On peut penser que les services et réseaux de communication électroniques trouvent leur place, au sein des services aux entreprises, dans la catégorie des « *Télécommunications* » (N12). Les services des agences de travail intérimaire évoquent la « *Sélection et fourniture de personnel* » (N32). Les services audiovisuels ne devraient pas être sans lien avec les « *Activités audiovisuelles* » (P21), que la nomenclature place au sein des services aux particuliers. Les activités de jeux d'argent, bien que leur régulation touche à l'ordre public, sont des activités récréatives et, comme telles, elles sont une petite fraction des « *Autres activités récréatives, culturelles et sportives* » (P22). Une grande partie des « *activités participant à l'exercice de l'autorité publique* » doit se trouver dans la section « *Administration* » (ER), mais on peut imaginer que l'autre partie est éparpillée un petit peu partout. Les services de sécurité privée devraient être localisés, plus facilement, au sein de la catégorie « *Sécurité, nettoyage et services divers aux entreprises* ». Enfin, les services fournis par les notaires et les huissiers de justice sont certainement des « *Services professionnels* » (N22), catégorie dans laquelle ils côtoient les services fournis par les avocats, les avoués, les conseils en brevets, les commissaires priseurs, les comptables, etc.

Dès lors, si l'on veut tracer à la serpe les contours statistiques de ce que semble être le champ d'application de la directive en ne retenant que trois codes de couleur (les catégories qui semblent totalement ou presque totalement exclues ; les catégories dont une partie significative ou identifiable semble exclue et les catégories qui semblent totalement ou presque totalement comprises à l'intérieur du champ d'application de la directive) on obtient le tableau qui est reproduit en annexe I.

Il existe quatre raisons au moins de ne pas tenter d'affiner l'analyse au-delà de l'estimation assez grossière à laquelle on parvient de la sorte :

- en premier lieu, une division en cent quatorze groupes implique nécessairement que chaque groupe représente, en moyenne, moins de un pour cent du total. Or, tous ces groupes sont loin d'avoir une importance équivalente. Certains de ceux sur lesquels il serait, juridiquement, intéressant de se pencher, ont un poids sensiblement inférieur à cette moyenne. Cela implique que la prise en considération de l'appartenance de ce groupe à l'ensemble des groupes exclus du champ d'application (ou, à l'inverse, à l'ensemble des groupes inclus dans le champ d'application) ne modifierait le total que de quelques fractions de point. En d'autres termes, de nombreux groupes, si l'on recherche ce degré de précision, ne sont pas statistiquement significatifs ;
- en deuxième lieu, même en examinant cent quatorze groupes plutôt que trente-six divisions, des groupes ne correspondant que partiellement à des activités comprises dans le champ d'application de la directive subsisteront. À dire vrai, quand bien même on serait tenté de procéder à l'examen le plus fin que l'on puisse concevoir en allant voir chacune des entreprises dont l'agrégation forme les cent-quatorze groupes, il faudrait se rendre à l'évidence qu'un très grand nombre d'entre elles développent plusieurs activités et, potentiellement, des activités qui relèvent de la directive et des activités qui n'en relèvent pas ;
- en troisième lieu, les données statistiques qui donnent un sens et une utilité à ces cent quatorze groupes ne sont connues que quelques mois après la fin de la période considérée. Concrètement, les données les plus récentes disponibles en mai 2008 portent sur l'année 2006. En l'espace de dix-sept mois, tous les indicateurs ont eu largement le temps de varier de quelques points. Dès lors, il est absolument vain d'essayer de présenter une photographie du champ d'application de la directive qui prétendrait être précise au pour-cent près ; une telle photographie serait nécessairement fausse ;

- en quatrième lieu, et si tout ce qui précède ne suffisait pas, il est à peu près inimaginable que la ligne de démarcation entre les activités visées par la directive et celles qui sont exclues soit étanche. Pour ne prendre que cet exemple, si un régime d'autorisation incompatible avec la directive concerne plusieurs activités voisines, dont certaines sont exclues de son champ d'application, peut-on vraiment imaginer qu'il sera laissé intact pour ces dernières ?

Dès lors, il semble raisonnable d'affirmer que l'examen des cent quatorze positions de la nomenclature économique de synthèse permettrait une analyse abstraitement plus fine, mais qu'elle ne permettrait pas, concrètement, d'atteindre une plus grande précision. Sous le bénéfice de ces observations et, donc, approximativement, il est possible de décrire l'ensemble constitué par toutes les activités visées par la directive « *services* » de la façon suivante :

- en 2006, le commerce représentait 13,3 % des emplois ; les services aux entreprises, 16,2 % ; les services aux particuliers, 8,8 % et les activités immobilières, 1,1 %. Soit, au total, près de 40 % des emplois, c'est-à-dire de l'ordre de dix millions de personnes. De ce total, il faut retirer principalement les activités audiovisuelles qui représentent environ 80 000 emplois et les télécommunications, moins de 200 000. Aussi, il semble qu'évaluer le champ d'application de la directive au tiers des emplois dans notre pays est extrêmement réducteur ;
- en termes de valeur ajoutée, l'addition des quatre blocs (commerce, services aux entreprises, services aux particuliers et activités immobilières) représentait 45,2 % du total en 2006, sachant que, par convention, la comptabilité nationale inclut, dans la valeur ajoutée des services immobiliers, les loyers que les propriétaires occupant leur logement auraient payés s'ils en avaient été locataires.

Il apparaît donc qu'en qualifiant la directive « *services* » de « *directive horizontale* » on ne déforme pas la réalité économique : le secteur visé est très vaste et il a une importance considérable dans notre économie.

Cela étant, si les changements impliqués par la mise en œuvre de la directive avaient été uniquement cosmétiques, l'incidence de ce texte sur la situation de l'économie française aurait été malgré tout réduite. Mais, en l'occurrence, tout le monde voit bien que les changements vont être profonds.

2. La force des modifications que la mise en œuvre de la directive emportera

Les analyses quantitatives qui ont été réalisées sont sans doute moins susceptibles d'éclairer que les descriptions purement qualitatives qui leur ont succédé.

Un certain nombre d'études d'impact ont été réalisées, qui mettent en exergue les bénéfices attendus de la réalisation, dans le domaine des services, du marché intérieur. Il y est question de la création de plusieurs centaines de milliers d'emplois, ce qui est assurément sympathique.

La première remarque qu'il convient de faire à propos de ces études d'impact est qu'elles se sont penchées sur le territoire de l'Union européenne dans son ensemble, sans distinguer les situations des différents États membres. Or, le poids des services dans les différentes économies de l'Union, l'importance des obstacles réglementaires, la propension des prestataires de services à exporter sont très variables d'un État membre à l'autre. Dès lors, par construction, ces études ne permettaient de toute façon pas de tirer des conclusions chiffrées sur l'évolution prévisible de l'économie française des services.

Une deuxième remarque est que ces études ont été réalisées à l'époque du premier projet de directive. Elles mettent essentiellement en avant l'incidence que le principe du pays d'origine était appelé à avoir, ce qui impose naturellement de relativiser très fortement les enseignements que l'on voudrait en tirer aujourd'hui, ledit principe ayant été abandonné.

Une troisième remarque est que, même à l'époque de leur publication, ces études ont été accueillies avec un certain scepticisme, que ce soit au Parlement européen ou par les partenaires sociaux, notamment français. Entre autres, la circonstance que le champ d'application très large de la directive était distillé, pour l'analyse, en un échantillon de quatre activités - indépendamment de toute appréciation sur la valeur scientifique du procédé - conduisait à s'interroger sur la fiabilité des conclusions.

Dans ces conditions, s'appuyer sur ces études d'impact pour annoncer la création prochaine de milliers ou de dizaines de milliers d'emplois serait sans doute audacieux - ce qui ne veut pas dire, fort heureusement, que des milliers ou des dizaines de milliers d'emplois ne seront pas créés. Au demeurant, la Commission, dans son manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services », ne s'y risque pas.

Sur le terrain qualitatif, la Commission demeure manifestement convaincue par le raisonnement aux termes duquel : *« La réduction des obstacles générateurs de coûts améliore la productivité. Les gains de productivité accroissent la valeur ajoutée et réduisent les coûts, ce qui crée un excédent pour les secteurs considérés. Cet excédent peut être affecté à une diminution des prix au bénéfice des consommateurs, à une augmentation des salaires ainsi qu'à une meilleure rémunération du capital. Parce que l'excédent fait plus que contrebalancer la réduction des bénéfices que les prestataires installés retireraient de la protection contre la concurrence que les barrières réglementaires leur procuraient, le solde est un accroissement des revenus. Des prix plus bas et des dépenses plus élevées se combinent pour stimuler la demande dans tous les secteurs de l'économie. L'accroissement de la demande implique une*

augmentation de la production, qui compense les pertes d'emplois consécutives à l'accroissement de la productivité du travail ».

On s'aperçoit, dès lors, que ces effets bénéfiques prêtés à l'abaissement des obstacles réglementaires ne sont pas propres à l'hypothèse où le prestataire de services est issu d'un autre État membre que celui dans lequel est établi le destinataire. Quand bien même les études d'impact mettaient l'accent sur les relations intracommunautaires, il y a tout lieu de penser que les agents économiques de chaque État membre concerné seront susceptibles de tirer profit de l'allégement des formalités et du développement de l'information que la mise en œuvre de la directive implique. En France, ce seront souvent des opérateurs français qui étendront leurs activités à des secteurs qui leur étaient, jusqu'à présent, d'accès difficile. Par exemple, le secteur touristique est fortement concerné par la transposition de la directive « *services* » et, avec lui, les guides touristiques comme sans doute les agences de voyages. De nombreux obstacles réglementaires, dont l'agrément local des guides de sites touristiques, devront, en conséquence, être levés. Ce qui pourrait contribuer à un développement des offres, en particulier en direction des départements d'Outre-mer, et permettre de mieux exploiter leur potentiel touristique. Ces nouvelles offres pourraient être le fait d'entreprises françaises tout aussi bien qu'étrangères. Pour cette raison, et quand bien même les zones frontalières seront sans doute le théâtre d'une intensification de l'activité, il serait sans doute inexact et injuste de mesurer, *ex post*, l'impact de la directive « *services* » à l'aune du seul accroissement des échanges intracommunautaires.

L'appréciation, même *a posteriori*, de l'incidence que la directive « *services* » aura eu sur l'économie française sera d'autant plus délicate que l'on ne peut l'isoler de l'ensemble des phénomènes économiques.

Cependant, la transposition de la directive devrait avoir des conséquences durables et, par là, importantes, en ce que cette transposition implique des modifications de nature structurelle et non conjoncturelle.

À cela s'ajoute que d'autres réformes sont annoncées, y compris dans le secteur des services ou qui concernent ce secteur, alors qu'elles ne sont pas imposées par la directive « *services* ». Certaines sont notamment imposées par la directive « *qualifications* » (directive 2005/CE/36 du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles). D'autres font partie de projets plus larges dont la loi de modernisation de l'économie. Il ne faudra donc pas s'étonner outre mesure s'il est, à l'avenir, difficile de rendre à la directive ce qui revient à la directive.

On peut, *a priori*, douter que la directive « *services* » ait un impact significatif dans les départements d'Outre-mer, la faible dimension du marché concerné ayant peu de chance d'intéresser les entreprises des autres États membres. Cependant, il ne faut pas exclure que des acteurs locaux profitent des assouplissements que le projet de loi de modernisation de l'économie prévoit de mettre en place ou que d'autres réformes porteraient dans les mois qui viennent.

Compte tenu de tout ce qui vient d'être rappelé - et peut-être aussi en raison de la levée de bouclier qui avait accueilli le premier projet de directive - le gouvernement met en avant l'obligation de transposer et l'opportunité qu'elle représente d'effectuer un toilettage bienvenu de notre réglementation plutôt que de communiquer sur les conséquences directement économiques de la transposition. Jusqu'à présent en tout cas, le discours est plutôt que l'abaissement des obstacles à l'établissement et à la libre prestation de services aura des conséquences très hétérogènes selon les secteurs et qu'elle devrait permettre de multiplier les offres à des rapports qualité/prix diversifiés, plutôt que d'emporter, mécaniquement et partout, une baisse des prix.

Un certain nombre des conséquences économiques de la transposition - que l'on puisse d'ores et déjà les discerner ou non - sont déterminées par les obligations que la directive impose aux États membres. Il n'en demeure pas moins que ceux-ci, et notamment la France, disposent tout de même de certaines marges de manœuvre. Selon l'utilisation qui sera faite de ces marges de manœuvre - en particulier dans la mise en place des guichets uniques - notre économie pourrait tirer un plus ou moins grand profit des réformes intervenues.

II - PRÉCONISATIONS

Le cours naturel des événements conduit trop souvent notre pays à gérer dans l'urgence - et parfois même au-delà - la transposition des directives européennes. S'agissant de la directive « *services* », la volonté politique existe de ne pas prendre de retard et toutes les autorités - que ce soient le chef de l'État, le Premier ministre, les membres du gouvernement ou des parlementaires - manifestent le souci de respecter, cette fois-ci, le délai de transposition. Allant plus loin, le Conseil économique et social souhaite formuler des recommandations qui ne portent pas seulement sur la transposition de la directive (A) mais qui vont également au delà (B).

A - LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE

Pour exploiter au mieux ce que beaucoup présentent comme une opportunité, il conviendra, d'une part, de suivre certains principes généraux et, d'autre part, de réussir la mise en place des guichets uniques

1. Faire des études d'impact sectorielles lorsque c'est possible et utile

Les secteurs couverts par la directive « *services* » sont extrêmement hétérogènes, que ce soit en terme de dynamisme (les services informatiques ont ainsi progressé de plus de 6 % en volume en 2006 alors que les services d'assainissement étaient en légère récession, le commerce de détail progressant, quant à lui, de 2,1 %) ou de sensibilité à l'abaissement des barrières réglementaires, certains se prêtant aisément aux échanges internationaux, d'autres moins.

Dans ces conditions, il n'est pas très surprenant que l'on ne dispose pas d'étude d'impact générale relative à l'économie française et que les études relatives à l'ensemble du territoire de l'Union n'aient pas été actualisées. Il n'en demeure pas moins que la transposition de la directive va passer par des modifications réglementaires et législatives intéressant chacune des activités concernées. Dans certains cas, les mesures qui seront prises seront, en réalité, presque entièrement dictées par les exigences de la directive. Dans d'autres cas néanmoins, plusieurs solutions seront envisageables pour mettre le droit français en conformité avec le droit communautaire. Lorsqu'il en ira ainsi, il apparaîtra au Conseil économique et social que la réalisation d'études d'impact sectorielles serait de nature à éclairer le choix qui devrait alors être fait.

2. S'assurer que les entreprises françaises ne soient pas pénalisées par rapport aux entreprises des autres États membres

Il va de soi, pour le Conseil économique et social, que la transposition de la directive « *services* » ne doit pas conduire à une situation dans laquelle les acteurs économiques français seraient moins bien placés pour développer leur activités en France que ne le sont les acteurs économiques des autres États membres. Ce danger est ce qu'il est convenu d'appeler une discrimination à rebours, par opposition aux discriminations dont les ressortissants des autres États membres sont victimes.

Assurément, l'essentiel du chemin a été fait avec l'abandon, auquel l'avis élaboré par Francis Lemor a contribué, du principe du pays d'origine qui était porté par le premier projet de directive. Le principe du pays d'origine - qui permettait aux prestataires étrangers de respecter leurs seules réglementations nationales alors que les entreprises locales devaient, pour intervenir sur ce même marché, **leur** marché, respecter une autre réglementation, éventuellement plus contraignante, conduisait en quelque sorte à institutionnaliser les discriminations à rebours.

Le sénateur Jean Bizet a souligné que cette question demeurerait ouverte tant que des arbitrages n'auront pas été faits par le Premier ministre (cf. rapport d'information du sénat n°199 du 7 février 2008 sur *La transposition de la "directive services"*). Lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture le 3 avril 2008, Marie-José Palasz, qui est en charge du pilotage des travaux de transposition de la directive « *services* » en France, a dès lors considéré qu'elle n'avait pas l'autorité pour lever complètement les inquiétudes exprimées sur ce point..

Quelles discriminations à rebours peut-on craindre ?

Si l'on met en place un système où les entreprises étrangères sont appelées à passer par les guichets uniques prévus par la directive « *services* » alors que les entreprises françaises conserveraient pour interlocuteurs les centres de formalités des entreprises que nous connaissons, cela ferait naître le risque, mais certes pas la certitude, d'une discrimination à rebours.

Pour prendre un autre exemple, très concret, l'article 5 de la directive, au titre de la simplification des procédures, interdit aux États membres d'imposer aux entrepreneurs la fourniture d'un document d'un autre État membre sous forme d'original ou de copie certifiée conforme. La tentation sera grande, assurément, de continuer à exiger des entrepreneurs français des originaux ou des copies certifiées conformes.

Il faut que notre administration résiste à cette tentation comme à celle de maintenir pour les Français des régimes d'autorisation qu'elle sera contrainte de supprimer ou de modifier pour les ressortissants des autres États membres.

3. Éviter de créer un contraste excessif entre la libre prestation de services et l'établissement

Dans la même veine, même si c'est de façon plus indirecte, les agents économiques français - et parmi eux les salariés - pourraient souffrir si la plus grande marge de manœuvre dont les États membres disposent pour maintenir une réglementation de l'établissement, par opposition à la réglementation de la libre prestation de services, était utilisée à mauvais escient.

Schématiquement, un régime d'autorisation, en matière d'établissement, peut être maintenu s'il est justifié par l'une des vingt-deux raisons impérieuses d'intérêt général qui ont été dégagées par la jurisprudence de la CJCE, alors qu'une exigence au respect de laquelle on voudrait subordonner la fourniture d'un service par un prestataire établi dans un autre État membre doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement, à l'exclusion de toute autre.

La tentation serait donc grande de maintenir, dans toute la mesure du possible, les exigences relatives à l'établissement en France pour l'exercice d'une activité alors que, dans le même temps, les barrières à la libre prestation de services disparaîtraient : le premier effet pervers est que certaines entreprises étrangères viendraient s'installer à nos frontières plutôt que sur notre territoire ; le second effet pervers, beaucoup plus grave, est que des agents économiques français pourraient être incités à s'établir dans un autre État membre pour effectuer, à partir de là, des prestations de services en France.

Marie-José Palasz est manifestement consciente de cet écueil, qu'elle a relevé spontanément au cours de son audition. Le Conseil économique et social n'en sera pas moins vigilant sur ce point.

4. Poser le principe d'une traduction dans plusieurs langues étrangères des informations diffusées par les guichets uniques

L'article 7 de la directive énonce expressément que « *les États membres et la Commission prennent des mesures d'accompagnement pour encourager les guichets uniques à rendre accessibles les informations visées par le présent article dans d'autres langues communautaires* ». La Commission indique, à ce sujet, que « *les États membres pourraient envisager de rendre les informations*

disponibles dans les langues des États membres limitrophes ou dans les langues les plus couramment utilisées dans la conduite des affaires dans l'Union européenne ». Il n'est pas très difficile de traduire cette dernière proposition par « l'anglais ».

Sauf à ce qu'il faille y voir une maladresse de rédaction, la Commission propose, de la sorte, un choix : soit les langues des pays limitrophes, soit l'anglais.

Assurément, une seule traduction, en anglais, permettrait de faire gagner beaucoup de temps et d'économiser beaucoup d'argent. Ce sont des considérations légitimes. Il n'est donc pas surprenant que certaines organisations candidates pour prendre en charge des guichets uniques aient d'ores et déjà laissé entendre qu'elles s'engageraient dans cette voie.

Pour autant, les inconvénients qu'il y aurait à choisir ici la voie de la facilité sont grands. La diffusion et l'emploi de la langue française sont importants, y compris pour notre économie, alors que les pressions pour supprimer son usage et celui de l'allemand au profit de l'anglais sont fortes. Si nous prenions la décision de respecter les exigences de l'article 7 en procédant, en tout et pour tout, à une traduction en anglais, nous ne pourrions plus, vis-à-vis de nos partenaires, défendre l'idée que l'anglais n'est pas la seule langue de travail et de communication au sein de l'Union.

Le rapporteur a rencontré à Bruxelles un député allemand au Parlement européen et un représentant polonais de la Confédération européenne des syndicats qui, l'un et l'autre, parlaient un excellent français. Dans le même temps, il serait évidemment absurde et mesquin de ne pas prévoir une traduction en anglais dont l'usage dans le monde des affaires est très répandu. Dans ces conditions, la solution la plus sage consisterait sans doute à instaurer une obligation de traduction dans au moins trois langues (dont l'anglais), et peut être même quatre.

5. Intégrer les formalités fiscales et sociales dans le mécanisme des guichets uniques

La directive écarte expressément de son champ d'application les matières fiscales et sociales. Cela signifie que les guichets uniques doivent permettre l'accomplissement de toutes les formalités **autres** que fiscales ou sociales. La conséquence en est qu'un ressortissant d'un autre État membre qui voudrait s'installer en France ou y fournir des services pourrait être obligé de s'adresser à trois interlocuteurs au moins : le guichet unique, mais aussi un service fiscal et à l'Urssaf. À l'heure actuelle, toutes les formalités de constitution des entreprises sont, lorsque les intéressés le souhaitent, concentrées au sein des centres de formalités des entreprises et ne pas maintenir cette solution apparaîtrait comme un grand bond en arrière.

Dans le même temps, l'extension de la compétence des guichets uniques ne va pas absolument de soi en ce qu'elle implique, *a priori*, une traduction des informations fiscales et sociales dans d'autres langues ainsi que la faculté d'accomplir ces formalités à distance.

Il semble malgré tout opportun, en tous cas pour l'établissement en France de prestataires de services étrangers, de mettre en place des guichets uniques qui gèrent aussi les formalités fiscales et sociales et que, de la sorte, on puisse légitimement les qualifier de « *guichets uniques* ». Cela n'implique naturellement pas que les entités en charge de ces guichets uniques prendraient quelque décision que ce soit dans le domaine fiscal ou social.

Par ailleurs, il a été observé que les salariés étrangers détachés en France et les employeurs étrangers qui envisagent de procéder à un détachement en France gagneraient à connaître les droits et les obligations qui seront les leurs en application de la directive sur le détachement : les salariés seraient mieux en mesure de faire respecter leurs droits et les employeurs seraient plus susceptibles de se conformer aux règles qui s'imposent à eux s'ils pouvaient en avoir aisément connaissance. De ce fait, il pourrait être opportun d'utiliser les guichets uniques de la directive pour fournir aux salariés et aux prestataires de services des autres États membres des informations sur la législation sociale française.

6. Définir rapidement les paramètres des guichets uniques

La simplification des démarches administratives va prendre la forme de guichets uniques, qui doivent permettre aux prestataires de services d'accomplir les procédures nécessaires à l'accès et à l'exercice de leurs activités. La directive impose aux États membres une obligation de résultat, mais n'entre pas dans le détail de la mise en œuvre pratique des guichets uniques. De fait, la situation est très variable selon les États membres.

En France, la question de la structure ou des organisations qui assureront la mise en place et le fonctionnement des guichets uniques n'a pas encore été tranchée. Le Conseil économique et social estime qu'une décision doit être prise dans les meilleurs délais afin que ces guichets puissent entrer en activité à l'échéance fixée par la directive, ce qui suppose aussi de préciser la nature des informations qui devront être délivrées et leurs modalités de mise à disposition des utilisateurs.

Plusieurs observations peuvent être faites :

- malgré le succès de certaines initiatives en matière de dématérialisation des procédures - parmi lesquelles le site « *net-entreprises* » en matière de déclarations sociales - qu'il convient de maintenir et même d'étendre au-delà de ce que la directive impose, il serait regrettable de ne pas mettre en place en parallèle des points de contact physiques autorisant d'autres formes d'échanges. Plusieurs expériences, comme celle des Offices régionaux d'information, de formation et de formalités des professions libérales (ORIFF-PL), ont

montré l'intérêt de fournir un conseil personnalisé aux créateurs d'entreprises ;

- il y a des raisons de croire que l'organisation de ces points de contact pourrait être opportunément différenciée en fonction de la densité plus ou moins grande du tissu économique et administratif de notre territoire ;
- enfin, il serait dommage de ne pas maintenir, alors que la directive l'autorise manifestement, la faculté, pour les agents économiques qui le souhaitent, d'accomplir leurs formalités sans passer par les guichets uniques.

B - AU-DELÀ DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE

1. Prendre en considération l'intérêt des entreprises françaises et la situation de l'emploi pour décider de mettre en œuvre des dispositions de la directive au-delà de ce que son texte impose

Il ne fait absolument aucun doute que les États membres sont libres d'appliquer la directive « services » au delà de son champ d'application, notamment de l'appliquer aux matières visées par son article 2.

Il semblera parfois expédient, cohérent ou opportun d'utiliser une telle marge de manœuvre : par exemple, il serait surprenant de priver les taxis ou les entreprises de sécurité du bénéfice du guichet unique au motif qu'ils sont exclus du champ d'application de la directive.

Le Conseil économique et social considère qu'il ne faut pas s'interdire par principe de faire jouer tout ou partie des dispositions de la directive à des activités où il n'était pas obligatoire de le faire ou qui sont l'accessoire d'activités principales exclues du champ d'application. Il est cependant important que le gouvernement, avant de procéder à une telle extension du champ d'application de la directive, prenne en considération l'intérêt des entreprises françaises et la situation de l'emploi.

2. Utiliser le droit à l'information que la directive reconnaît aux destinataires de services pour promouvoir la qualité des services et la confiance dans les prestataires français

Le texte de la directive - et la Commission également - évoque l'importance de la qualité des services. Mais on a pu dire que les dispositions consacrées à ce sujet étaient les plus floues et les moins contraignantes de ce texte. En dehors de ces instruments fondés essentiellement sur le volontariat, la marge de manœuvre dont disposent les États membres sur ce point est relativement réduite.

Il apparaît tout de même possible d'utiliser les dispositions que la directive consacre à l'information sur leur réglementation que les États membres doivent rendre disponible pour faire connaître les garanties, en termes de qualité des services, auxquels les prestataires français sont astreints et, par conséquent, la confiance que l'on peut leur accorder. D'autres formes de communication sur ces sujets pourraient être également envisagées.

3. Ne pas négliger l'évaluation mutuelle

Les administrations qui ont la tutelle des secteurs d'activité couverts par la directive sont aujourd'hui accaparées par la nécessité de recenser tous les régimes d'autorisation qui ont été mis en place, année après année, depuis quelques siècles. Elles seront ensuite accaparées par l'élaboration des textes nécessaires pour mettre ces régimes d'autorisation en conformité avec la directive. Il faudra après cela qu'elles participent à l'intégration des procédures qui subsisteront dans l'organisation des guichets uniques et à leur dématérialisation pour permettre l'accomplissement des formalités à distance. Peut-être seront-elles mises à contribution pour la traduction des informations y relatives dans quelques langues étrangères.

Pour autant, il apparaît crucial de ne pas négliger la phase ultime de la transposition : l'évaluation mutuelle. Cette étape présente deux volets : d'une part, il faudra se préparer à répondre aux interrogations de la Commission et des autres États membres ; d'autre part, il faudra se pencher attentivement sur la façon dont les autres États membres auront réalisé la transposition. Dans le cas des États fédéraux, cela voudra dire éventuellement comment chacune de leurs entités aura réalisé la transposition.

Pour ces raisons, et parce que les forces vives de la nation sont très directement concernées, il serait opportun qu'en parallèle du groupe de travail sur les services sociaux d'intérêt général préconisé par notre assemblée à l'initiative de Frédéric Pascal, le Premier ministre mette en place, auprès de lui, un comité composé de représentants des ministères concernés, du Parlement, des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées, au titre de la société civile, et qu'il l'investisse de la mission, en lui assurant la coopération requise des services de l'État, d'élaborer le projet de rapport prévu à l'article 39 de la directive et d'examiner les rapports des autres États membres transmis par la Commission.

4. Réfléchir aux initiatives ultérieures qui pourraient être utiles

Dans la mesure où la Commission présente la directive « services » comme une étape plutôt qu'un aboutissement, il serait souhaitable de commencer à réfléchir aux initiatives qu'il conviendrait de prendre une fois ce texte intégré dans les droits nationaux des États membres.

D'ores et déjà, par exemple, il apparaît, après les arrêts Laval, Viking et Rüffert rendus par la CJCE, que l'application de la directive sur le détachement n'est pas pleinement satisfaisante. Or, cette directive est le complément nécessaire de la directive « *services* ». Nombreux sont ceux qui considèrent qu'il est indispensable de préciser le sens de certaines des dispositions de ce texte afin que l'application qui en sera faite corresponde plus aux intentions de ces initiateurs.

De même, la situation créée par la mise en œuvre de la directive fera sans doute apparaître les inconvénients liés aux grandes disparités qui existent, entre les États membres, en matière de fiscalité et, notamment, de TVA. Il serait donc utile d'œuvrer pour les amoindrir, à défaut de pouvoir les faire disparaître.

Il apparaîtra peut être aussi nécessaire d'aller plus loin que ne le fait la directive « *services* » et que ne sont susceptibles de le faire les États membres dans le sens d'une promotion de la qualité des services fournis d'un État membre à l'autre.

Il est enfin clair que l'adoption d'un texte aussi transversal que celui de la directive « *services* » ne dispense pas le législateur européen - et donc, au premier chef, la Commission qui détient l'initiative en la matière - d'une politique de réglementation sectorielle ou d'initiatives visant à mieux garantir le principe de subsidiarité appliqué à certains secteurs. Le Conseil économique et social souhaite que le gouvernement agisse en ce sens.

CONCLUSION

On aurait tort de considérer, comme c'est pourtant parfois le cas, que l'adoption de la directive « *services* » marque l'aboutissement du processus de transformation du corpus juridique relatif à ce secteur de l'économie. Il faut, en effet, rappeler qu'une directive européenne a pour objet de fixer les objectifs à atteindre par les États membres mais que ces derniers conservent le choix des moyens. Pour que les principes édictés dans la directive produisent des effets au niveau des agents économiques, le législateur national doit donc adopter, dans des limites de temps définies, un ou plusieurs actes de transposition en droit interne qui adaptent la législation nationale aux objectifs fixés par la directive. Dans ce cadre, les États membres disposent d'une marge de manœuvre leur permettant de tenir compte des spécificités nationales, marges de manœuvre d'autant plus importantes que la définition du champ d'application de la directive n'est pas exempte d'ambiguïtés.

Dès lors, le présent avis avait d'abord pour objet de souligner l'importance de la transposition de la directive « *services* » compte tenu de son champ d'application très vaste et des bouleversements profonds qu'elle est susceptible d'emporter, avec d'autres réformes, dans la réglementation de nos quelque 5 000 activités de service. Il visait aussi à mettre en évidence un certain nombre de lignes directrices et de mesures concrètes - au premier rang desquelles l'exclusion de toute discrimination à rebours et la mise en place d'un comité de préparation et de suivi de l'évaluation mutuelle - qu'il conviendrait d'adopter pour tirer le meilleur parti possible de ce travail de transposition. Notre assemblée souhaite que cet avis contribue à impulser une mobilisation des acteurs concernés, entreprises, salariés et administrations, en faveur d'une transposition valorisant au mieux nos atouts, dans l'intérêt de la croissance et de l'emploi.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

L'Europe avance de façon inexorable. Il y a tout lieu de s'en réjouir, même si chaque étape de sa construction s'accompagne inévitablement de difficultés ou de contraintes, qui peuvent être fortes.

Nous connaissons bien cela ! Le marché commun est né avec l'agriculture qui a en quelque sorte porté l'Europe sur les fonds baptismaux.

Aujourd'hui, la problématique est celle de la transposition de la directive du 12 décembre 2006. Le secteur primaire, dont l'agriculture, et le secteur secondaire dont l'agroalimentaire, sont *a priori* exclus du champ d'un texte consacré au secteur tertiaire. Cela paraît logique. La réalité cependant n'est pas si simple.

La directive doit être lue avec attention. Certains services, même liés aux secteurs primaire ou secondaire, n'en demeurent pas moins des services. Ils relèvent à ce titre du champ étudié. Les services à l'agriculture, et le rapporteur cite les services annexes à l'élevage ou à la production, sont de ceux-là. J'y ajouterais les services de main-d'œuvre auprès des exploitations maraîchères pour le ramassage des fruits ou des légumes ou encore les activités de tourisme rural. Mais, il y en a d'autres. Ils sont pluriels et ils présentent un intérêt économique et social fort.

Nous serons alors très vigilants pour que la transposition de la directive assure les conditions d'une transparence totale du marché et d'un respect des législations nationales.

Sans revenir sur les débats qui avaient entouré la première proposition de M. Bolkestein, les risques de distorsion de concurrence qui seraient nés d'une application du principe du pays d'origine, auraient été désastreux pour l'agriculture. C'est pourquoi nous nous réjouissons d'une écriture plus réaliste de la directive.

La transposition de la directive « services » ne doit pas constituer une fin en soi mais bien être considérée comme une étape supplémentaire dans la voie de l'achèvement du marché unique. Il importe particulièrement que, dans le plus de domaines possibles, les mêmes règles s'imposent à tous les pays membres de l'Union. C'est alors que l'harmonisation pourra être la plus complète et la plus profitable possible à tous les acteurs économiques et sociaux.

Groupe de l'artisanat

Même si aujourd'hui les effets économiques attendus de la libéralisation des services au niveau européen en terme de croissance d'activités et d'emplois sont revus à la baisse au regard de la situation conjoncturelle, il n'en demeure pas moins que sur le plan législatif et administratif les conséquences seront considérables.

Concernant les adaptations législatives : cet avis a le mérite de faire œuvre de pédagogie en précisant ce qui a changé par rapport au premier projet de directive dit « *Bolkenstein* ». La présentation des conséquences de la nouvelle rédaction sur le marché du travail français et sur les « destinataires » entendu au sens de la directive comme « consommateurs ou entreprises » permet, d'une part, de lever l'ambiguïté du principe du « pays d'origine » et, d'autre part, de préciser la primauté de l'application de la directive du « détachement des salariés » et celle des « qualifications » sur cette directive « *services* ».

S'agissant des professions soumises à des régimes d'autorisation, la France a effectivement entrepris un travail considérable de recensement des textes législatifs et réglementaires en vue de procéder aux adaptations nécessaires pour être en conformité avec la directive.

À cet égard, d'ailleurs, la loi de modernisation de l'économie comporte des mesures pour le moins surprenantes. En effet, elle prévoit de remplacer les critères de nature économique (test économique, densité et emploi) contestés par la commission par deux autres au titre des « *raisons impérieuses d'intérêt général* ». Si celui de l'aménagement équilibré du territoire ne semble pas poser de problème, celui du développement durable peut par contre être sujet à polémique dès lors qu'il intègre, comme vous le savez, l'économique, le social et l'environnemental.

De même, le fait que le dispositif français de responsabilité et d'assurance dans le domaine de la construction ne soit pas opposable aux futurs prestataires de services, il risque de conduire à des distorsions de concurrence et surtout priver les destinataires de sécurité juridique. Cette apparente « discrimination à rebours » appelle à la vigilance.

Ces exemples illustrent la difficulté de l'exercice mais surtout l'importance pour les acteurs concernés de se mobiliser pour rencontrer les administrations pour préparer ensemble cette transposition.

Concernant les adaptations non législatives : la mise en place de procédures électroniques et de guichets uniques est très attendue par les entreprises que ce soit pour les simplifications administratives ou l'appréciation des exigences d'établissement et de prestation de services des autres pays de l'Europe. Compte tenu du faible retour d'informations des pays membres, il paraît présomptueux de penser pouvoir transcrire toutes ces données dans les langues des pays et rendre opérationnel les guichets uniques, d'ici le 28 décembre 2009. Si la France fait le choix de transformer les centres de formalités des entreprises en guichets uniques, il faudra prévoir des dispositifs d'accompagnement et des moyens techniques et financiers pour leur permettre de satisfaire aux obligations sociales, fiscales préconisées dans cet avis mais également réfléchir à la manière de répondre au problème de délivrance des autorisations aujourd'hui entre les mains de plusieurs instances. D'ailleurs, devant l'ampleur et la complexité de ces tâches, il faut s'interroger sur l'opportunité d'ouvrir le bénéfice de ces guichets à ceux qui ne sont pas

concernés par la directive et sur celle de leur confier, en plus, la communication sur la qualité des services.

Face à l'importance des zones d'ombre et les quelques arbitrages problématiques en cours, il y a effectivement urgence à agir. L'ensemble des entreprises artisanales y sont sensibles et seront vigilantes sur la manière dont la France entreprendra la transposition afin d'éviter d'être pénalisées par rapport aux prestataires de services des autres États membres.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

L'avis qui nous est proposé vient compléter un ensemble de propositions du Conseil économique et social contenus dans plusieurs avis sur le secteur des services. Elles revêtent une importance cruciale, compte tenu de leur ampleur, de leur technicité et, surtout, des enjeux de la directive. Ce secteur est devenu un enjeu majeur de toutes les économies européennes notamment en France. L'avis de M. Yves Vérollet de 2006 concernant les services à la personne a permis d'analyser tous les espoirs mais aussi les risques que décelait le développement de ce secteur. L'Europe de son côté après avoir réussi à établir la liberté de circulation des biens et des personnes s'est attaquée à la mise en place d'un marché des services en essayant de lever les obstacles à la libre prestation des services. Les critiques contenues dans l'avis de Francis Lemor de 2005 sur le premier projet de la directive faisant écho aux réactions négatives de toute part ont amené le Parlement européen à proposer une nouvelle mouture qui est maintenant adoptée et qu'il faut transposer en droit français. D'un point de vue économique, la directive doit permettre de valoriser l'atout que représentent les services pour l'économie française.

À ce propos, nous voulons souligner quelques points majeurs de l'avis.

1) L'avis qui nous est soumis, préconise de passer au peigne fin l'ensemble des règles législatives ou réglementaires relatives à l'accès à une activité de services à l'occasion de cette transposition. Cette position rejoint l'avis de Frédéric Pascal sur les services sociaux d'intérêt général qui faisait ressortir le long cheminement que devait parcourir le législateur français pour mettre l'ensemble des différentes lois et décrets en correspondance avec le droit et la jurisprudence communautaire.

Toutefois, un certain nombre d'arrêts de la juridiction communautaire devrait nous interpeler. Les arrêts Laval, Viking et Ruppert cités dans l'avis posent des problèmes de nature conceptuelle sur la manière d'appréhender les questions sociales sur le plan communautaire. Faut-il étendre ou non les conventions collectives par exemple ? Faut-il revisiter la directive « services » sur le détachement des travailleurs ?

2) L'avis qui nous est présenté a raison de mettre en avant la complexité des règles que la directive consacre à la délimitation de son champ d'application. Le débat entre services économiques et non économiques est loin d'être achevé. Tout ceci est renvoyé aux États membres mais il y aura des situations concrètes qu'il faudra faire trancher par les juridictions communautaires. L'insécurité juridique, mise en avant aussi par l'avis concernant les SSIG, prouve encore une fois la nécessité d'une régulation communautaire.

3) Les différentes exclusions que l'on trouve dans la directive sont souvent ambiguës et peu précises. Prenons l'exemple des services de soins de santé. Ce qui est exclu de la directive c'est l'acte médical lui-même mais pas la nourriture servie par l'hôpital.

4) Le rapporteur a raison de relever l'ambiguïté des études d'impact qui mettent en exergue les avantages attendus lors de la libération du marché des services. Toutes ces études semblent avoir été élaborées pour justifier après coup les centaines de milliers d'emplois attendus ! L'avis propose d'ailleurs que les pouvoirs publics fassent des études d'impact sectorielles lorsque c'est possible et utile.

5) Par ailleurs, il est évident que le guichet unique devra être ouvert aux Français comme aux autres européens. Concernant les langues étrangères que doivent utiliser les guichets uniques, il faut appuyer fortement la proposition du rapporteur.

Des études économiques ont montré l'avantage compétitif de la généralisation de l'anglais au profit de la Grande Bretagne. Il est donc souhaitable que la France adopte pour ses guichets uniques également les langues de nos autres voisins immédiats : espagnol, italien, allemand et pas seulement l'anglais.

6) Enfin, comme le constate l'avis, la directive services est un texte transversal et ne dispense pas le législateur européen d'une réglementation européenne pour mieux garantir la subsidiarité. Cette affirmation rejoint la proposition centrale de l'avis sur les services sociaux d'intérêt général qui sont en attente d'un règlement particulier pour lever toutes les insécurités juridiques qui pèsent sur ce type de services. Cette transposition doit par ailleurs être l'occasion de mieux définir les missions d'intérêt général.

Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Cinq ans se seront écoulés entre la directive « *Bolkenstein* » et sa date limite de transposition. En effet, la directive services est arrivée à sa dernière ligne droite et doit être transposée dans les législations des 27 États membres de l'Union européenne avant le 28 décembre 2009.

L'analyse et le constat de l'avis démontrent qu'il est difficile, en l'état actuel, de mesurer l'impact réel de la transposition de la directive services.

La variété de services concernés ainsi que l'absence d'études sectorielles et nationales rendent très difficile la possibilité de pouvoir dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'impact de la directive services sur notre économie.

Si nous avons à plusieurs reprises, exprimé notre accord sur la nécessité d'avoir un marché de services plus ouvert, nous soulignons certains points :

Tout d'abord, il faut faire de cette transposition un modèle qui pourra être source d'inspiration pour d'autres États membres. Cependant, le groupe de la CFE-CGC considère que la difficulté de l'exercice de transposition porte essentiellement sur deux facteurs. D'une part, les obstacles visés par la directive services touchent aux régulations internes et donc potentiellement à des garanties en matière de qualité, de sécurité et de protection sociale. D'autre part, la prestation de services, est intrinsèquement liée à la personne qui fournit le service.

Ensuite, il faut s'assurer que les garanties sociales et leurs aspects seraient bien définis

Le principe tant contesté du « *pays d'origine* » n'a pas complètement disparu dans la version finale de la directive. Et si, dans le champ de la protection des consommateurs, ils existent des garanties majeures pour que ceux-ci soient protégés par la législation de leur pays de résidence, en matière de protection sociale, les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services, dans un autre état membre que celui de résidence, sont soumis aux dispositions de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs.

Peut-on considérer que les dispositions prévues par la directive détachement des travailleurs sont suffisantes pour empêcher tout risque de dumping social ?

Le groupe de la CFE CGC ne peut que répondre négativement à cette question.

Car s'il est vrai que la directive services exclut de son champ d'application les matières couvertes par la directive sur le détachement des travailleurs, on pourrait discuter longuement sur l'application de cette dernière et sur sa réelle aptitude à garantir le niveau le plus haut de protection sociale aux travailleurs détachés. Mieux vaut donc tirer profit de l'article 16-3, de la directive « *services* », qui établit que les dispositions relatives à la libre prestation de services n'empêchent pas l'État membre, dans lequel le prestataire se déplace, d'appliquer « ses règles en matière de conditions d'emploi y compris celles énoncées dans des conventions collectives ».

Par ailleurs, il faut veiller à ce que la consolidation du marché intérieur ne se fasse pas au détriment des travailleurs. Car si l'hypothèse défendue par la Commission est que le marché unique représente un avantage pour les citoyens, elle nécessite d'être assorti de garanties de protections pour les travailleurs. Celles-ci peuvent être même parfois contradictoires par rapport aux intérêts des consommateurs.

Il convient également de s'assurer que les entreprises françaises ne seraient pas pénalisées par rapport aux entreprises des autres États membres et d'éviter de créer un contraste excessif entre la libre prestation de services et la liberté d'établissement.

Enfin, il faut poser le principe d'une traduction dans plusieurs langues étrangères des informations diffusées par les guichets uniques et de s'assurer que la réciprocité s'appliquera aux entreprises françaises exportatrices de services.

En conclusion, notre groupe est très réservé sur la possibilité de mettre en oeuvre des dispositions de la directive au-delà de ce que son texte impose. La transposition ne doit pas se traduire forcément par un exercice d'interprétation extensive des normes européennes qui risquent parfois de nuire à la clarté et à la cohérence des mesures adoptées.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Notre assemblée se souvient de l'émoi qu'avait provoqué la clause dite « du pays d'origine » figurant dans le premier projet de directive sur les services.

Pour notre groupe, le risque de *dumping* social était évident et c'est pourquoi nous félicitons de l'abandon de ce principe dans la nouvelle directive.

Il convient néanmoins de ne pas perdre de vue qu'une prestation de services pourra être effectuée en France sans donner lieu à un détachement de salarié, ouvrant la possibilité d'un contournement du droit national.

Plus que jamais, comme le précise l'avis, il convient de repréciser ce que l'on entend par « *service* », l'article 4 de la directive demeurant, sur ce point capital, tissé de nombreuses et dangereuses ambiguïtés.

Pour le groupe de la CFTC, il est incontestable que les services d'intérêts généraux, tel que le précisait la saisine sur les services sociaux d'intérêt général, ne peuvent pas y être inclus.

Notre groupe s'inquiète tout comme le rapporteur, de la disparition des barrières à la libre prestation de services qui pourraient inciter certaines entreprises à s'établir à nos frontières, plutôt que sur notre territoire.

Les entreprises, ayant le choix contractuel de la législation nationale qui s'appliquera, ont donc la possibilité de défendre leurs intérêts.

Nous avons noté qu'il était impossible de mesurer l'importance économique des activités concernées, en raison d'une articulation difficile entre les contours des champs d'application de la directive et les catégories de nos instruments statistiques.

C'est la raison pour laquelle, le groupe de la CFTC rejoint le rapporteur, lorsqu'il préconise de faire des études d'impact, les secteurs couverts étant extrêmement hétérogènes.

Il faut profiter des possibilités qui nous sont offertes lorsque plusieurs solutions sont envisageables, les études d'impact sectorielles étant de nature à éclairer les choix.

La simplification des démarches administratives prendra la forme de guichets uniques.

Ces derniers, selon les préconisations de l'avis, seraient amenés à renseigner dans les domaines fiscaux et sociaux.

Il nous paraît indispensable au préalable que soit très sérieusement étudiée la mise en place de ces guichets, après une consultation poussée des parties intéressées.

Dans des délais définis, un ou plusieurs actes de transposition en droit interne devront adapter notre législation nationale aux objectifs fixés par la directive. Son application laisse beaucoup de questions sans réponse bien nette et elle contient nombre d'ambiguïtés.

Cependant, il n'est pas possible de tirer des conclusions sérieuses sur le nombre d'emplois qui pourraient être créés grâce à l'application de cette directive dans le domaine des services, cela justifierait une prudence réelle.

De ce fait, les États membres disposent de marges de manœuvre. Ces dernières doivent nous permettre une adaptation, tenant compte de nos intérêts légitimes et de nos spécificités nationales.

Monsieur le rapporteur a eu le mérite de bien exposer l'ensemble des problèmes posés. Ses préconisations nous convenant, le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le projet d'avis examine les conséquences de la transposition de la directive « *services* » sur l'économie française. Un tel examen nécessite de rappeler en préalable la trajectoire de cette directive, et notamment la forte mobilisation d'une grande partie des Européens contre sa première version. Cette mobilisation a mis en évidence l'attachement de cette population aux services d'intérêt général et au respect des droits sociaux. Il est regrettable que l'avis passe sous silence cette mobilisation et l'impact qu'elle a eu sur la rédaction définitive. Cette omission va de pair avec la présentation faite de la directive originelle rendant compte de façon très insuffisante des dangers qu'elle comportait pour les droits sociaux. Pourtant, le respect des droits des travailleurs

demeure, selon nous, l'enjeu principal de la transposition de la nouvelle version de la directive. Remarquons aussi que la qualité des services et les droits des consommateurs ne constituent que des aspects marginaux de la directive.

Le débat autour de cette transposition renvoie, en fait, à la conception que l'on a de la construction européenne. La CGT milite pour un projet européen fondé sur la coopération, la solidarité, et la promotion des droits sociaux. Cette conception, qui rencontre l'approbation de la majorité de nos concitoyens, bat en brèche la tendance dogmatique à faire prévaloir la concurrence en toutes circonstances. Si la forte mobilisation contre la première version de la directive services a permis de rectifier son contenu sur bien des aspects, l'*a priori* selon lequel toute solution aux problèmes posés passe par un renforcement de la concurrence demeure néanmoins présent dans sa nouvelle version. Si le débat révèle un conflit entre des valeurs, il ne se réduit pas à une controverse idéologique ; il s'agit bien de répondre efficacement aux besoins et aux attentes de la population dans des secteurs qui sont appelés à se développer davantage à l'avenir. Or, la directive risque d'ouvrir à la concurrence, les services publics et le secteur associatif, ce qui renforce la logique de rentabilité financière au détriment, surtout, des plus démunis. Il est regrettable que l'avis ne prenne pas une position claire sur cette question fondamentale.

L'avis donne des éclairages intéressants sur un certain nombre de thèmes. Toutefois, on reste sur sa faim pour ce qui est des conséquences prévisibles de la transposition de la directive sur l'économie française. En effet, elle aura des effets structurels, voire structurants. C'est la raison pour laquelle il est indispensable que les organisations syndicales de salariés soient consultées sur les modalités de la transposition, comme c'est le cas par exemple au Royaume-Uni et en Allemagne.

L'avis formule une série de propositions pour atténuer les effets négatifs de la transposition de la directive services sur l'économie française. Il nous semble qu'une première précaution à prendre consisterait à exiger un instrument juridique spécifique aux services d'intérêt général qui définirait des références fondamentales à la réglementation des activités publiques, mais qui laisserait une grande place à la subsidiarité. La Charte des droits fondamentaux et le protocole sur les SIG rendent légitime une telle exigence et fournissent les bases de sa satisfaction.

Nous aimerions insister sur trois propositions de l'avis. Premièrement, « *faire des études d'impact sectoriel* » : cette proposition nous agré ; mais il est aussi nécessaire d'avoir une évaluation d'ensemble, notamment en ce qui concerne l'état d'avancement de l'évaluation des régimes d'autorisation. Deuxièmement, « *s'assurer que les entreprises françaises ne soient pas pénalisées par rapport aux entreprises des autres États membres* » : évidemment, nous sommes favorables à cette proposition, mais peut-être pas pour les mêmes raisons ; pour nous, l'entreprise est le lieu de travail et de création des richesses ; dans l'avis, l'entreprise est abordée en dehors des

salariés ; la CGT a déjà soulevé cette question ; il est sans doute nécessaire que le CES consacre un travail spécifique à ce sujet. Troisièmement, « *l'intégration des formalités fiscales et sociales dans les guichets uniques* » : ce mécanisme comporte le risque d'ouvrir la porte à la remise en cause des services publics, et cela surtout dans un contexte d'économies budgétaires.

Le groupe de la CGT s'est abstenu sur cet avis.

Groupe de la CGT-FO

Succédant à Francis Lemor, le rapporteur a cédé à la tentation en réinvestissant le champ de la directive « *services* » en vue de sa transposition programmée pour la fin d'année 2009.

Pour démontrer que son application ne serait pas neutre sur l'économie française, le rapporteur a manœuvré dans le dédale d'un texte juridico-technique éprouvant. Le groupe Force ouvrière reconnaît ici sa témérité.

Il est rappelé à bon escient qu'avant d'être adoptée le 12 décembre 2006, cette directive a défrayé les chroniques, le principe du pays d'origine qui en constituait le cœur, mettant en perspective une nouvelle source de *dumping* social dans un marché intérieur stimulé par la concurrence.

L'abandon de ce principe a conduit à explorer le contenu de l'article 16 nouveau, faisant obligation aux Etats membres de garantir sur leur territoire le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice au bénéfice du prestataire exportateur. Sur la base de l'inventaire dressé des activités susceptibles d'être appréhendées par la directive, le groupe Force ouvrière formule trois craintes :

- d'abord celle de voir arbitrer les contentieux par la Cour de justice des communautés européennes dès lors que, d'un Etat membre à l'autre, la délimitation des services concernés risque fort de ne pas couvrir des champs identiques ;
- ensuite, et bien que le droit du travail soit soustrait de la directive « *services* », la révision de celle relative au détachement des travailleurs n'assure pas son renforcement. Par ailleurs, les arrêts rendus par la CJCE à propos du droit syndical scandinave peut servir de jurisprudence et remettre en cause des acquis dans le but d'optimiser le potentiel des services ;
- enfin, à défaut d'une définition claire de ce vaste secteur le périmètre des services sociaux et des services publics pourrait être impacté, d'autant que le droit de la concurrence s'est avéré, dans certains cas, supérieur aux prérogatives des Etats membres et que la libéralisation devient la seule marge de manœuvre face aux restrictions budgétaires.

Sans vouloir déformer la pensée du rapporteur, le groupe FO appuie ses craintes par cette formule qu'il utilise : « *il est absolument vain d'essayer de présenter une photographie du champ d'application de la directive qui prétendrait être précise au pour cent près* ». Ce qui laisse la place à une importante zone d'incertitudes, compte tenu des particularités nationales et renvoie à la grande faiblesse de notre dialogue social. Aussi, le groupe Force ouvrière souscrit à l'évaluation mutuelle préconisée à tous les niveaux. Il soutient notamment la création d'un comité national, ouvert aux partenaires sociaux pour suivre et réagir aux modalités de transposition.

D'un point de vue économique, le groupe FO veut croire que l'exploitation du gisement services contribuera à créer le sentier de la croissance durable et du plein emploi de qualité que l'Union cherche désespérément. Mais il rappelle que cela passe par une transformation de la concurrence qui doit être équitable. Ce qui revient à supprimer toute forme de discrimination dans l'intérêt des entreprises, de la sauvegarde des emplois et en bout de chaîne, des salariés.

C'est pourquoi, si le guichet unique pour faciliter et simplifier les procédures s'inscrit dans cette logique, le groupe FO est réservé sur son extension au domaine fiscal et social, les formalités relatives à ces obligations devant rester du ressort de la puissance publique, qui doit en assurer la bonne exécution et le contrôle.

En revanche, FO soutient sans restriction le principe de diversité linguistique recommandé et dont il pense, par simple respect d'égalité, qu'il ne devrait pas souffrir d'exception.

En conclusion, FO partage l'appréciation du rapporteur sur les bouleversements, que la transposition de cette directive peut emporter, ce qui justifie la série d'études d'impacts préconisée pour évaluer, le mieux possible, les carences et les distorsions de concurrence qui caractérisent aujourd'hui le marché intérieur.

Force ouvrière n'est guère convaincue par la mise en œuvre de cette directive qui aurait gagnée à être discutée de manière contradictoire bien en amont de sa présentation originelle.

Le groupe FO salue cependant la pertinence du travail du rapporteur. C'est pourquoi il a voté le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Afin de créer un véritable marché intérieur des services pour 2010, la directive « *services* » vise à faciliter la liberté d'établissement des prestataires de services dans d'autres États membres et la liberté de prestation de services entre les États membres. La France a été très active dans le cadre de la renégociation du premier projet de directive dit « Bolkestein », après un débat passionné et très politique. Notre pays se doit maintenant d'être aussi réactif dans le travail de transposition à mener, d'ici fin décembre 2009, tant sur le fond que sur la forme,

et ce dans un climat de réflexion aujourd'hui plus serein. Car l'enjeu est bien, avant tout, économique, cette directive s'inscrivant dans le cadre de la stratégie de Lisbonne qui cherche à faire de l'Union européenne un espace plus compétitif à l'heure de la mondialisation. Notre pays est en effet le 1^{er} exportateur européen de services dans l'Union européenne et ce secteur totalise 8,3 millions d'emplois dans le pays. Aussi, le groupe de la coopération pense-t-il que cette transposition doit se faire dans la recherche de la préservation de certains équilibres économiques, territoriaux et sociaux.

Sur la méthode, la France, bien trop souvent mauvaise élève dans la transposition des directives, cherche cette fois à anticiper. Cette transposition invite notre administration à identifier clairement les secteurs concernés et à passer au crible la réglementation existante. Ce travail sera d'autant plus efficace qu'il se fera en concertation avec les organisations professionnelles, comme cela est le cas au Royaume-Uni. En cela la saisine de notre assemblée a tout son intérêt.

Concernant le processus de l'évaluation mutuelle, le groupe soutient la proposition de mise en place d'un comité composé de représentants des ministères concernés, du Parlement, des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées, comité chargé d'élaborer le projet de rapport prévu par la directive et d'examiner les rapports des autres États membres transmis à la Commission.

Sur le fond, le groupe partage l'esprit de l'avis qui invite les pouvoirs publics et les acteurs économiques et sociaux à se placer dans une démarche offensive afin de faire de cette transposition un atout pour les entreprises françaises et les consommateurs. Cette directive est en effet l'occasion pour notre pays de progresser en matière de simplification administrative. Il faut s'assurer que les entreprises françaises ne soient pas pénalisées par rapport aux entreprises des autres États membres : cela pourrait être le cas si les conditions d'installation sur le marché national - facilitées par la voie des guichets uniques que fixe la directive - devenaient plus aisées pour les entreprises étrangères qu'elles ne le seraient pour les entreprises françaises.

Enfin, une attitude offensive n'empêche pas la vigilance. L'avis souligne que des « zones grises » demeurent quant au champ d'application : notamment vis-à-vis de certaines professions, ouvrant ainsi la voie à d'éventuelles contestations. De plus, il est important de bien prendre en considération l'intérêt des professions, et des entreprises françaises, de même que la situation de l'emploi, avant de procéder à une éventuelle extension du champ d'application. Certaines incertitudes existent également quant aux contrôles des prestataires dans l'exercice de leurs fonctions, contrôles qui ne peuvent être menés sans une réelle coopération entre les États membres.

Enfin, le groupe considère que l'un des points clés est de trouver le juste équilibre entre le meilleur prix pour le consommateur et la garantie de la qualité du service rendu ; d'où toute l'importance de l'information des destinataires de services qui a pour objectif de promouvoir la qualité des services et la confiance dans les prestataires français. D'où aussi tout l'intérêt à porter à l'articulation de la directive « *services* » avec la directive « *qualifications professionnelles* », qui met en jeu la reconnaissance du diplôme du prestataire.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées tient d'abord à féliciter le rapporteur, Bernard Capdeville, pour le travail accompli en un temps contraint, ainsi que tous ceux qui y ont contribué, et tout particulièrement M. Édouard de Lamaze, membre de section. Le Conseil économique et social a ainsi joué un rôle actif avec les travaux de Francis Lemor dans la préparation de la directive « *services* » et aujourd'hui avec le projet d'avis relatif à sa transposition.

Les entreprises françaises de services, secteur qui représente 800 000 entreprises et plus de 8 millions d'emplois, ont beaucoup à gagner d'une transposition rapide, répondant à des règles claires, car les enjeux sont considérables : en créant un véritable marché intérieur libéré de contraintes juridiques et réglementaires, la directive va permettre à l'Europe de libérer la croissance et de créer de nouveaux emplois. Cette directive permet en effet de lever les obstacles qui existaient encore pour une entreprise voulant s'installer à l'étranger, l'établissement dans chaque État membre étant facilité par l'instauration d'un guichet unique administratif qui, avec la généralisation des procédures électroniques, devrait aider l'implantation des entreprises de services, notamment des plus petites.

Le groupe des entreprises privées souhaite ainsi ardemment que cette transposition aille dans le sens d'une simplification des démarches pour les entrepreneurs et qu'elle ne soit en aucun cas l'occasion d'introduire de nouvelles contraintes pénalisant l'entreprise. En outre, la France attend de ses partenaires européens une véritable démarche volontariste d'accueil, tout comme elle met tous les moyens pour accueillir ses voisins européens, et il faut donc souhaiter que les démarches allégées et facilitées bénéficient aussi aux entreprises françaises, lesquelles doivent en effet avoir des conditions de compétitivité efficace face à leurs concurrents européens.

Concernant l'information aux destinataires de services, il est regrettable que le projet d'avis ne mentionne pas plus clairement à qui revient ce rôle car on se demandera qui assurera l'information aux entreprises clientes. Par ailleurs, pour que les entreprises françaises de services, dont la créativité et la qualité sont reconnues, puissent partir à la conquête de marchés que leur ouvre l'élargissement à 27, il faut s'assurer qu'elles ne soient pas disqualifiées par des coûts de production de services plus élevés que la moyenne européenne.

Au total, devant cette opportunité d'un marché intérieur européen libéré, créateur d'emplois et représentant une vraie chance pour les entreprises de services, le groupe des entreprises privées a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Comme elle l'avait fait, en janvier 2005, avec l'avis de notre collègue Francis Lemor sur le projet de directive « *services* », notre assemblée aborde très en amont la question de l'incidence de cette directive sur notre économie. Le groupe des entreprises publiques s'en félicite, tant nous paraît important l'impact, immédiat et durable, de ce texte dont la transposition doit intervenir avant le 28 décembre 2009.

Par rapport au texte initial, la directive services a certes perdu son principal point de discussion et de polémique : le principe du pays d'origine. Mais ce texte n'en continue pas moins de poser certaines difficultés, à commencer par celle de son champ d'application.

Ainsi que le souligne avec raison notre rapporteur, la notion de services est imprécise et relative. En accumulant les exclusions, le débat parlementaire européen n'a pas toujours clarifié, comme on pouvait le penser, le champ d'application de la directive ni apporté la stabilité juridique nécessaire aux prestataires de services. En effet, on aurait pu penser que l'exclusion d'une activité ou d'un secteur aurait renforcé leur assujettissement au principe de subsidiarité. En l'absence de législation dérivée, l'exclusion conduit, au contraire, à l'application directe du Traité et, telle est du moins l'interprétation retenue par la Commission, à l'application des libertés du Traité. En un sens, plus un service économique a été jugé « subsidiaire » en étant exclu du champ de la directive, plus le risque est fort qu'il soit « libéralisé » par la Commission au nom du marché intérieur ! Ce n'est pas le moindre des paradoxes !

Un autre aspect notable est que la Commission européenne, en faisant le choix d'un texte transversal pour traiter d'activités pourtant très hétérogènes, a renoncé à son rôle majeur de législateur sectoriel. Contrairement aux biens ou à certains services de base (comme les transports, l'électricité, les télécommunications), les services sont désormais traités « en vrac » et « libérés » sans harmonisation préalable ni démarche progressive. C'est peut-être la pente la plus naturelle dans une Europe à 27 et ce que d'aucuns dénomment *better regulation* pourrait tout aussi bien passer pour de la « paresse législative » ! Notre rapporteur a donc raison d'inviter les autorités européennes à assurer cette mission régulatrice, soit pour « construire » des marchés, soit, au contraire, pour conforter l'exclusion sectorielle voulue par le législateur européen. C'est en ce sens que notre assemblée a maintes fois eu l'occasion de réclamer un cadre européen sur les services d'intérêt général. Un premier pas en ce sens a été proposé par le Conseil économique et social dans l'avis rapporté par Frédéric Pascal sur les services sociaux d'intérêt général.

Dans ce contexte, la transposition la plus claire possible de la directive services dans notre droit positif revêt encore plus d'importance. D'où, par exemple, pour mieux s'y préparer, l'opportunité des études d'impact sectorielles recommandées par notre rapporteur. Notre groupe le rejoint aussi pour souligner l'erreur que serait une transposition *a minima* de la directive. La transposition devrait être en effet la base d'une modernisation en profondeur des services, susceptible de créer emplois et richesse. L'exemple du « guichet unique », développé par le rapporteur, est remarquable à cet égard. Qu'il s'applique à toutes les matières ou qu'il exclue, comme l'autorise la directive, les matières fiscale et sociale, ce « guichet unique » doit constituer un levier de simplification et de progrès et, bien évidemment, s'appliquer indistinctement aux prestataires français et européens.

Notre groupe, en conclusion, formulera des recommandations très proches de celles du rapporteur.

- Nous souhaiterions que notre assemblée continue à suivre la procédure de transposition et que le gouvernement l'associe pleinement à l'exercice, notamment *via* son rapporteur.
- La Commission européenne doit être invitée à reprendre son rôle de régulateur des services, notamment pour les services d'intérêt général. Les services ne sont pas tous « marchands » et les directives sont à même de les protéger plus que les exclusions.
- Il serait bon également que notre assemblée se tienne au courant de ce qui se passe ailleurs en se rapprochant des autres CES et du CESE. Ce *benchmarking* européen serait judicieux en l'absence d'harmonisation et anticiperait l'évaluation mutuelle prévue par la directive.
- Enfin, il convient d'avoir toujours à l'esprit que les services ont des « destinataires » - c'est-à-dire des clients - et pas seulement des « prestataires » et que la qualité du service qui leur est fourni doit inspirer aussi la transposition de la directive « services ».

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Le Conseil économique et social, à travers l'avis qu'il avait rendu sur la directive relative aux services dans le marché intérieur en amont de son adoption, avait appelé à un « *certain nombre de modifications substantielles* ». Aujourd'hui, alors que la directive a été adoptée, intégrant certaines des observations émises, le Conseil économique et social se penche sur les conséquences pour l'économie française de son application en droit français.

Cet avis se prononce dans sa conclusion « *en faveur d'une transposition valorisant au mieux nos atouts, dans l'intérêt de la croissance et de l'emploi* ». L'enjeu est posé et le groupe de la mutualité y souscrit.

La construction d'une convergence européenne recueille le soutien de notre assemblée qui ne manque pas de souligner les hésitations, contradictions, insuffisances, retards, en matière de coordination des politiques économiques, budgétaires, sociales, voire fiscales, de l'Union européenne.

S'agissant du développement des services, de précédents avis ont manifesté notre esprit favorable à l'ouverture, à l'innovation, au dynamisme.

Ainsi, après avoir souligné les dispositions contestables d'une première version de la directive « *services* », l'avis récemment voté sur les SSIG a proposé un cadre juridique adapté pour conserver aux services sociaux d'intérêt général leur spécificité en France et en Europe.

Le présent avis a raison de rappeler qu'en tous domaines les États ont une marge de manœuvre, et qu'il leur appartient de préserver les politiques d'intérêt public et de cohésion sociale des effets d'une concurrence déstabilisatrice.

Le Parlement européen a renforcé ce support de priorité nationale qui peut être invoqué « *pour des raisons de politique publique, de sécurité publique, de politique sociale ou de santé publique, ou encore de protection des consommateurs, de protection de l'environnement* ». Sous la réserve que de telles décisions ne soient pas discriminatoires, ni disproportionnées.

C'est ainsi que sont exclus de la directive services les soins de santé et les services sociaux dans une large mesure.

Cette exclusion n'est qu'une demi-mesure, un premier pas que doit parachever l'élaboration d'une directive spécifique aux services sociaux et de santé d'intérêt général.

Les propositions faites pour la bonne transposition en ce qui concerne les services inclus dans la directive paraissent utiles et opératoires au groupe de la mutualité qui a soutenu positivement l'avis présenté.

Groupe de l'Outre-mer

La nouvelle version de la directive « *services* » constitue une victoire pour le Conseil économique et social, qui avait le premier mis en lumière les risques de la version initiale, dite « directive Bolkestein ».

On peut se demander si le sort du référendum, et donc du projet de « constitution » européenne, aurait été changé si le texte soumis aujourd'hui avait déjà remplacé celui qui avait provoqué le tollé dont on se souvient. Certes, les votes négatifs, dont celui de la France, n'étaient pas seulement causés par le projet de directive, mais celui-ci a incontestablement joué un rôle important.

L'avis expose très clairement les éventuelles conséquences, sur notre marché intérieur, du projet de texte, avec les avantages et les contraintes qu'il comporte. Sur un point que le groupe de l'Outre-mer ne considère pas négligeable, puisqu'il concerne un secteur important, le commerce, il regrette que n'ait pas pu être insérée la conséquence de la directive sur la composition de

la commission d'urbanisme commercial, qui ne concerne pas seulement l'Outre-mer, mais l'ensemble de la nation.

Il semble que l'un des enjeux de texte sera que la France puisse en tirer un dopage de croissance, conformément aux espoirs évoqués par la Commission pour l'ensemble de l'Europe. La France dispose de services exportateurs dont la qualité est reconnue et si les autres membres de l'Union appliquent la directive, nous pouvons penser qu'ils trouveront des débouchés supplémentaires. Le problème qu'il convient de souligner est donc de s'assurer de la manière dont les autres États membres auront réalisé la transposition. C'est pourquoi le groupe approuve tout à fait la recommandation de ne pas négliger l'évaluation mutuelle.

Une dernière remarque porte sur l'extension géographique qu'aura la transposition de la directive. En effet, les seules collectivités françaises d'Outre-mer à être concernées sont les départements, les autres bénéficiant de l'intégralité des compétences dans la réglementation des services, à l'exception partielle des activités financières, et se trouvant hors espace européen.

D'une manière générale, et compte tenu de l'éloignement et de la petite dimension du marché, les départements d'Outre-mer ressentiront les effets de la transposition d'une manière atténuée par rapport à la métropole, mais en même temps, ne pourront guère bénéficier des nouvelles possibilités d'exportation offertes à leurs collègues métropolitains.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Quand en 2005, notre collègue Francis Lemor présentait son avis concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, s'engageait alors un long processus de négociations. Celui-ci allait aboutir à une nouvelle rédaction formalisant dans sa partie la plus symbolique, l'abandon du principe du pays d'origine.

L'excellent avis présenté par notre collègue Bernard Capdeville propose une série de préconisations intéressantes permettant d'anticiper les conséquences de la transposition de la directive dans l'économie française. Aussi, le groupe de l'UNAF l'a-t-il voté sans réserve.

En préambule, il rappelle que la libéralisation des services ne doit pas accentuer les fractures, mais au contraire, renforcer la cohésion sociale et territoriale de notre pays. Il importe donc que, où qu'elles vivent : en zone rurale, en ville... toutes les familles, même les plus précarisées, puissent accéder à des services nombreux, variés et de bonne qualité.

Le groupe de l'UNAF souhaite développer plus particulièrement trois points :

En premier lieu, comme nous l'avions demandé en 2005, nous souhaitons que **la législation garantisse un haut niveau de protection pour les consommateurs et, par extension, pour les familles**. Cela commence par une information claire, précise, complète et sûre ; cependant, sur ce point, le texte de la directive, bien qu'évoquant la qualité des services, reste, comme le souligne l'avis, porteur « *des dispositions les plus floues et les moins contraignantes* ». Nous souhaitons que les garanties proposées par les prestataires de chaque État membre en terme de qualité de service notamment, puissent être communiquées et consultables facilement par les familles, afin que des comparaisons objectives soient possibles. Il importera donc que les documents édités (quels que soient les supports) soient traduits dans la langue du pays dans lequel les services sont proposés.

Le deuxième point concerne **le champ d'application de la directive et la notion de services en elle-même**. Bien que de nombreux domaines aient été exclus, comme les services de soin de santé, les services sociaux... nous craignons que les frontières parfois ténues qui existent entre les 114 groupes d'activités représentant ce secteur des services, ne permettent pas toujours d'identifier avec certitude les activités qui relèvent de la directive et celles qui n'en relèvent pas. À ce titre, l'UNAF sera particulièrement vigilante sur les points du texte qui visent « *les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant dans une situation de besoin* ». En effet de grandes associations comme la Confédération syndicale des familles, ou familles rurales, sont particulièrement impliquées dans l'aide aux personnes dépendantes, les structures d'accueil de la petite enfance... Que se passera t-il quand, sur un même territoire, différents prestataires, tant privés que publics, souhaiteront développer leur activité ? Auront-ils les mêmes obligations ? Ne sera t-il pas tentant d'opérer une rupture brutale entre services de confort proposés par des entreprises privées et services à destination de publics vulnérables assurés par des associations ? Cela promet ici ou là des arbitrages difficiles. Nous appelons à une clarification des obligations des différents prestataires, afin que chacun soit soumis aux mêmes règles.

Le troisième point concerne **la mise en place des guichets uniques**. Même si les Centres de formalités des entreprises (CFE) préfigurent les futurs guichets uniques, de nombreuses questions concernant leur mise en place restent en suspend. Quelles compétences ? Quels délais de réponse dans les différents États membres ? Quelles langues utilisées ? Guichets virtuels ou points de contact physiques ? Quelle répartition sur le territoire ? Autant de sujets pour lesquels le groupe de l'UNAF réaffirme la nécessité de proximité, d'accessibilité, de simplicité, de transparence et de clarté.

Pour conclure, la transposition de la directive « *services* » impose à la France une mise à jour du droit de grande ampleur. Chacun des acteurs : État, entreprises prestataires, familles destinataires des services, devra adopter une attitude d'ouverture la plus large possible, afin que les objectifs de libre concurrence, de meilleur accès aux services et de création d'emplois puissent être atteints.

Groupe de l'UNSA

À la veille de la transposition en droit français de la directive « *services* » et dans la continuité logique d'un avis précédent sur la directive dite « Bolkestein », l'UNSA souligne l'importance du rôle de veille législative joué par le CES.

Attachée à la construction européenne, l'UNSA adhère à la volonté d'établir un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. C'est une nécessité pour surmonter les difficultés rencontrées dans la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Un instrument législatif communautaire est nécessaire pour assurer la mise en place d'un véritable marché intérieur des services.

Mais l'achèvement du marché intérieur doit impérativement garantir le modèle social européen. Il faut parvenir à créer un marché intérieur des services en veillant à préserver un équilibre entre l'ouverture du marché et le maintien de services publics de qualité, un haut niveau de protection sociale et le respect des droits des consommateurs.

Cette condition n'était pas remplie par le premier projet de directive dite « Bolkestein » qui comportait des risques évidents de dumping social, fiscal et environnemental. Grâce à l'action conjuguée du CES, du Parlement européen mais, aussi et surtout, de la Confédération européenne des syndicats (CES) dont l'UNSA est membre, ce principe a été supprimé. Mais tout danger n'est pas écarté du fait de la rédaction « *peu satisfaisante* » de la directive sur le détachement des travailleurs (96/71/CE) comme l'affirme l'avis. Les arrêts récents de la Cour de justice des communautés européennes dans les affaires « Laval », « Viking » et « Rüffert » le confirment. Or, cette directive détachement est le complément nécessaire de la directive « *services* ». Ainsi, avec la CES, l'UNSA demande que soit adoptée une clause de progrès social pour empêcher tout *dumping*. Un projet de rapport du Parlement européen considère d'ailleurs que l'égalité de traitement et l'égalité de rémunération pour un travail égal doivent demeurer les principes essentiels.

En ce sens le principe de subsidiarité, trop souvent invoqué, n'a pas de portée vis-à-vis des compétences exclusives de l'Union européenne ; il ne s'applique qu'aux questions relevant d'une compétence partagée. Pour l'UNSA, ce principe conjugué à la méthode ouverte de coordination n'est pas d'une très grande efficacité pour la construction d'un espace régi par des règles ou des normes communes, en un mot pour l'harmonisation.

L'UNSA convient, comme l'avis, que le secteur visé est très vaste et qu'il a une importance considérable dans notre économie. De même, la transposition va entraîner des changements profonds ; elle est plus une étape qu'un aboutissement d'où l'importance du suivi, du contrôle et de l'évaluation de son application au plan national et dans les autres Etats membres.

Concernant le périmètre de la directive et les domaines exclus, l'avis décrit avec précision la situation réelle en s'appuyant sur des arguments juridiques précis qui facilitent l'éclairage de situations souvent complexes, voire obscures. Cette transposition n'est pas une simple expérimentation ; c'est un peu un saut dans l'inconnu, qui plus est dans un environnement économique mouvant d'où l'intérêt des études d'impact.

L'avis dose avec succès les effets négatifs et positifs pour que la « potion » soit favorable à l'emploi, en accord avec la prudence affichée désormais par la Commission européenne dans son manuel relatif à la mise en œuvre de la directive. Il incite à la prudence quant à l'analyse des effets pervers potentiels pour les entreprises, pour les salariés et attire l'attention sur les dangers de discrimination à rebours. L'aspect positif de la simplification administrative et de l'établissement des guichets uniques ne doit pas masquer les autres difficultés : linguistiques, fiscales et sociales. Les systèmes administratifs nationaux ne sont pas interopérables du jour au lendemain, même avec l'outil informatique. Il faut former les personnels à cette nouvelle culture juridique et économique. L'avis propose judicieusement d'analyser simultanément les effets du projet de loi de modernisation de l'économie et de la directive « *qualifications* ».

L'UNSA relève l'empressement politique de transposer la directive « *services* » à la veille de la Présidence française. La transversalité de sa mise en œuvre devrait impliquer un grand nombre de consultations d'acteurs à tous les niveaux de l'économie française.

Les préconisations de l'avis doivent être reprises par le législateur. Le Conseil économique et social a été à l'initiative de la prise de conscience en 2005. Il doit conserver cette longueur d'avance et la partager avec le Comité économique et social européen au service de la croissance et de l'emploi, afin de contribuer au plein emploi et à l'emploi de qualité, objectifs d'une « bonne » Stratégie de Lisbonne.

L'UNSA a exprimé un vote positif.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....188

Ont voté pour.....169

Se sont abstenus.....19

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 169

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Bailhache, Barrau, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Cazaubon, Chifflet, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Mme Lambert, MM. Lemétayer, Lucas, Pelhate, Rougier, Sander, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, M. Legrain, Mmes Nicolle, Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Van Craeynest, Mme Viguié, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Louis, Mme Simon, M. Voisin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Rathonnie, Reynaud, Veyrier, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - MM. Dezellus, Fritsch, Grallet, Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Salto, Schilansky, Talmier, Tardy, Veyssset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'Outre-mer - MM. Ledee, Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Figeac, Gentilini, Geveaux, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Obadia, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Sylla, Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mme Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier.

Se sont abstenus : 19

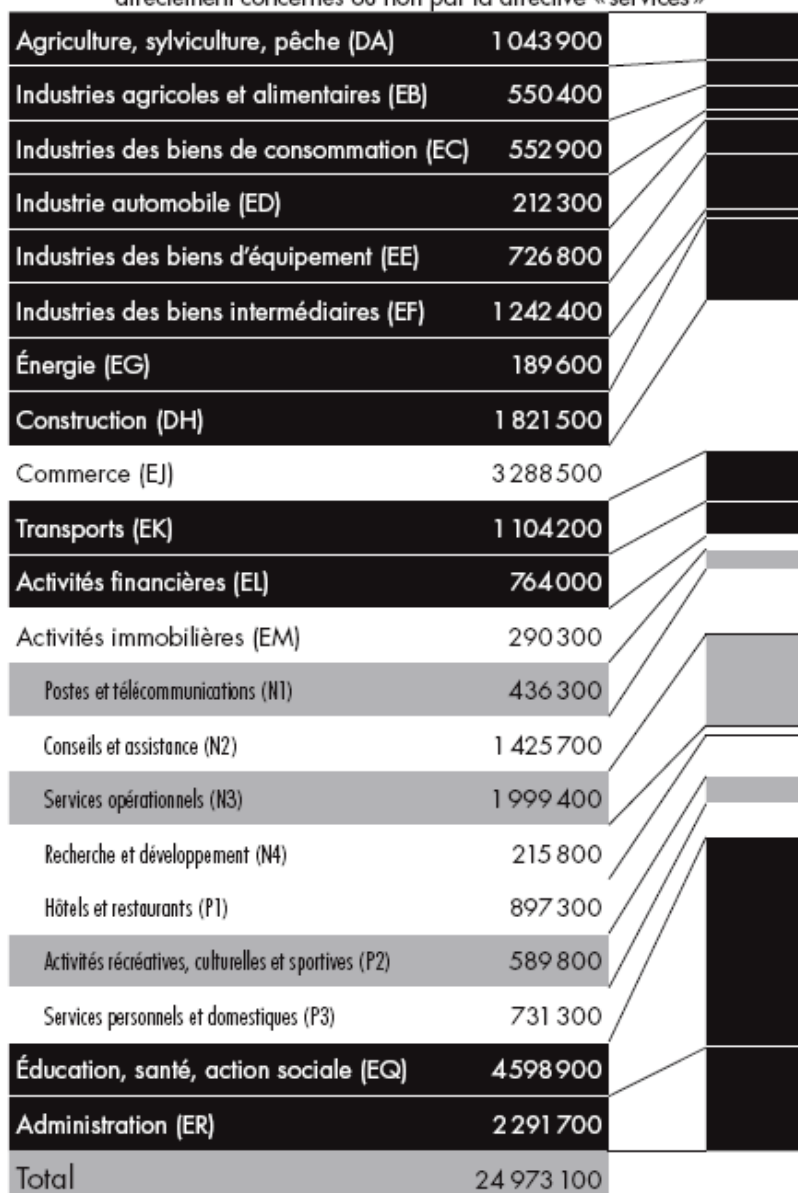
Groupe de l'agriculture - MM. Boisgontier, Cartier, Lépine.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Durand, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Muller, Prada, Rozet.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Grard, M. Slama.

DOCUMENTS ANNEXES

Importance relative, au regard de l'emploi, des secteurs d'activité directement concernés ou non par la directive « services »



Source : Insee, comptes nationaux annuels – base 2000, emploi intérieur total en « équivalent temps plein » (2.205) pour 2006.

Légende : en noir, les sections qui semblent exclues ou presque totalement exclues du champ d'application de la directive « services » ; en gris, les divisions dont une partie significative semble exclue ; en blanc, les sections et les divisions qui semblent totalement ou presque totalement comprises dans le champ d'application. La surface des rectangles de droite est proportionnelle au nombre des emplois de chacun des secteurs d'activités.

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

- M. Mathias Audit, agrégé des facultés de droit, professeur à l'université de Caen ;
- Mme Dominique Bonnans, chef de la division commerce à l'INSEE ;
- Mme Odile Canale, chef de la mission emploi et diffusion de la langue française à la délégation générale à la langue française et aux langues de France ;
- M. Alain de Foucaud, avocat au cabinet Taylor Wessing ;
- M. François Hurel, délégué général de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes ;
- M. Ghislain du Jeu, directeur-adjoint entreprises et territoires à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ;
- M. Xavier Niel, chef de la division services à l'INSEE ;
- M. Christian Poyau, PDG de Micropole Univers, ancien président de « Croissance plus » ;
- M. Daniel Vasseur, sous-directeur chargé des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

La directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur doit être transposée d'ici le 28 décembre 2009. Les États membres disposent, dans ce cadre, d'une certaine marge de manœuvre.

Au vu de ses travaux antérieurs sur le sujet, le Conseil économique et social définit des lignes directrices et propose des mesures concrètes pour tirer le meilleur parti, du point de vue de la croissance et de l'emploi, de cet exercice de transposition.