

Directive Bolkestein et construction européenne, une mise en perspective

Pierre Khalfa

Il ne s'agit pas ici de rentrer dans les détails du contenu du projet de directive sur les services, mais de montrer en quoi ce texte correspond à l'étape actuelle de la construction européenne. Il s'agit donc ici de décrire la logique à l'œuvre dans l'Union européenne (UE) et de comprendre, dans ce cadre, l'apparition d'un tel texte.

Contrairement à ce qui est généralement expliqué, la construction européenne n'est pas un processus linéaire dont le point de départ serait le traité de Rome de 1957 et dont l'aboutissement logique serait la situation actuelle. Curieusement ce type d'analyse est partagé tant par les thuriféraires de l'Union européenne que par ces critiques les plus acerbes. En réalité, la construction européenne est une suite de ruptures qui en changeant le sens et en modifient l'évolution.

Le traité de Rome instaure un "marché commun". Il s'agit en fait de la coexistence de marchés nationaux ayant chacun leurs propres règles. Le Marché commun induit simplement une baisse progressive des droits de douane entre les différents pays de la communauté afin de permettre une libre circulation des marchandises et instaure un tarif extérieur commun¹. Cette organisation correspond d'ailleurs à une phase particulière du capitalisme qui est à l'époque régulé sur une base essentiellement nationale et qui s'appuie sur le développement du marché national.

Un arrêt de 1979 de la Cour de justice, l'arrêt "Cassis de Dijon" va permettre de compléter le dispositif. Cet arrêt vise à lever le blocage des importations par des "normes prétextes" mis en place par les Etats pour protéger leurs produits nationaux. Cet arrêt stipule que si un produit peut être vendu dans un Etat membre de la communauté, il peut l'être dans tous. Il s'agit donc de l'application du principe du pays d'origine (PPO) pour les marchandises. Le projet de directive Bolkestein n'invente donc pas le PPO, il l'étend aux services. Rien de nouveau donc nous disent ses partisans. En fait, ils oublient trois aspects. Tout d'abord la différence entre les marchandises et les services² mais aussi le fait que, suite à cet arrêt, la Commission a élaboré des centaines de directives d'harmonisation par le haut des normes de production industrielle et de qualité des produits. Mais surtout, ils feignent d'oublier que l'Europe d'aujourd'hui n'a plus grand chose à voir avec celle de l'époque.

¹ La mise en place de la politique agricole commune n'est pas l'objet de ce texte.

² Les services ne sont pas stockables et sont consommés immédiatement. La qualité d'un service dépend essentiellement du comportement du prestataire qui le fournit. D'où l'importance des normes qui régissent sa production.

En 1979, l'Europe c'est neuf pays : les six pays initiaux plus la Grande-Bretagne³, l'Irlande et le Danemark. Il s'agit donc, à l'exception de l'Irlande d'un espace relativement homogène socialement et économiquement. En 1981, la Grèce, puis en 1986 l'Espagne et le Portugal s'y intègrent. Pour favoriser l'intégration des nouveaux entrants, sont développés des "fonds structurels" et des "fonds de cohésion" dont les montants vont régulièrement augmenter. Il s'agit par là d'aider par des transferts financiers les pays nouveaux entrants afin de favoriser la construction d'un espace européen relativement homogène. Il y a donc une tentative de mettre en œuvre des politiques publiques européennes.

L'adoption de l'Acte unique en 1986, complété par le traité de Maastricht en 1992, constitue une rupture fondamentale dans la construction de l'Europe. L'objectif est de mettre en place un marché unique des marchandises des capitaux et des services. A une cohabitation de marchés nationaux doit se substituer un marché européen unifié, avec l'ouverture à la concurrence comme axe principal de construction. Directement dérivé des traités européens, le droit de la concurrence va désormais jouer véritablement un rôle de droit "constitutionnel" en Europe. Face à ce droit de portée normative, les autres textes européens apparaissent comme de simples déclarations d'intention sans aucune portée opérationnelle. L'exemple des services publics en offre une parfaite illustration. L'article 90 du traité de Rome - devenu 86 du traité actuel-, soumet, de fait, les services publics à la concurrence. Il n'avait pas été utilisé pendant une trentaine d'années. Il devient à cette époque la base juridique qui permet de déréglementer les grands services publics de réseau (télécommunications, énergie, rail, activités postales).

L'instauration du marché unique correspond d'ailleurs à une transformation en profondeur du capitalisme. A un capitalisme basé essentiellement sur le marché national, succède un capitalisme globalisé et une "régionalisation" des échanges (80 % des marchandises produites en Europe sont vendues en Europe). Le marché unique ne se contente pas de prendre acte de cette situation, il l'accélère avec l'objectif du marché européen des capitaux, des marchandises et des services.

Mais, cette volonté de construire un marché intérieur unifié s'accompagne d'une volonté d'homogénéiser l'espace européen que ce soit par des politiques de rattrapage avec les fonds européens ou par des directives d'harmonisation dont on peut discuter le contenu, mais qui visaient à combattre les différenciations entre pays. Il s'agit donc d'une libéralisation tout azimut, mais accompagnée de politiques visant à égaliser les conditions de la concurrence... sauf sur deux points, le fiscal et le social, qui vont devenir essentiels avec l'élargissement de 2004.

³ On peut d'ailleurs se demander si l'adhésion sans conditions de la Grande-Bretagne en 1972, suite à l'échec de l'Association européenne de libre échange (AELE) qu'elle avait essayé de promouvoir face au Marché commun, n'est pas le premier moment d'invololution de la construction européenne.

L'élargissement de l'Union en 2004 à dix nouveaux pays est la deuxième grande rupture dans la construction européenne. Le choix de l'approfondissement, avec la construction d'une Europe politique et l'harmonisation sociale et fiscale, est balayé au nom d'une mystique européenne qui aboutit à un élargissement sans quasiment aucun débat public et encore moins une consultation des peuples. Dans ces conditions, derrière le choix de l'élargissement, c'est de fait le choix de transformer l'Union européenne en simple zone de libre-échange qui se profile. En effet, au vu de l'hétérogénéité extrême des Etats membres tout processus d'harmonisation devient extrêmement difficile. Pour ne citer qu'un chiffre qui montre l'ampleur du problème, le coût horaire de la main-d'œuvre est de 2,42 euros en Lettonie contre 23 euros dans l'Europe des quinze⁴.

Cette harmonisation est rendue d'autant plus difficile que les critères de Maastricht réduisent les marges de manœuvre budgétaires des Etats et que les différents gouvernements sont lancés dans une politique libérale de baisse des impôts. Pour aider au rattrapage de ces pays, il faudrait augmenter de façon considérable le budget européen limité, par une décision du Conseil, à 1,27 % du PIB européen et qui ne dépasse pas aujourd'hui 1 %. Les contributeurs nets à ce budget, dont la France, ont clairement indiqué leur volonté de ne pas dépasser ce chiffre. Une augmentation importante du budget européen supposerait par ailleurs la création d'une fiscalité européenne, notamment sur le capital, mesure évidemment refusée par les différents gouvernements.

Le projet de directive Bolkestein ne fait que tirer les conséquences logiques de cette situation. Puisque l'harmonisation est rendue difficile, sinon impossible en l'absence de volonté politique, c'est la concurrence entre les Etats et les peuples qui doit devenir la règle, d'où la généralisation du principe du pays d'origine. En imposant qu'un prestataire de services⁵ soit soumis à la loi du pays où il est établi et non plus à la loi du pays où il réside, le projet de directive apparaît comme une incitation légale aux délocalisations vers les pays de l'Union où règnent les moins-disants sociaux, fiscaux et environnementaux et où la protection des consommateurs est moindre. L'harmonisation vers le haut des droits des habitants de l'Europe serait alors renvoyée à un futur indéterminé. Repousser le projet de directive Bolkestein, ce qui est aujourd'hui possible et nécessaire, n'a de sens que si ce combat s'inscrit dans une perspective plus vaste, celui de la construction d'une Europe solidaire qui permette que cette harmonisation ne reste pas un rêve pour ses habitants.

Novembre 2005

⁴ Le coût horaire de la main d'œuvre est de 3,80 euros en Tchéquie, 4,48 en Pologne, 8,98 en Slovaquie.

⁵ Les services représentent 70 % du PIB de l'Union.