

La libéralisation du marché des services : une menace pour la santé et la sécurité des travailleurs

La proposition de directive Bolkestein¹ concerne la libéralisation totale des activités de service. Elle s'éloigne de l'approche traditionnelle du droit communautaire qui consiste à harmoniser les législations existantes pour créer des règles communes. Elles cherchent, au contraire, à maintenir une disparité entre les règles nationales de manière à accroître la concurrence vers le bas. En effet, l'élément central de cette proposition est d'autoriser les entreprises d'un Etat membre à effectuer des services sur le territoire d'un autre Etat membre pour autant qu'elles respectent les règles de leur pays d'origine. Par ailleurs, les dispositions de l'Etat où se déroule l'activité sont soumises à un contrôle communautaire accru. Certaines dispositions sont interdites. D'autres sont "suspectes". L'Etat membre ne pourra les maintenir que dans la mesure où il démontre qu'elles poursuivent un intérêt supérieur comme la défense de la santé au travail (principe de nécessité), qu'elles sont non discriminatoires et qu'elles sont proportionnelles par rapport au but poursuivi. Ce dernier élément fait intervenir un jugement d'opportunité politique. Les milieux patronaux pourraient attaquer de nombreuses dispositions nationales sous prétexte que la réglementation en place est trop exigeante et que des mesures plus limitées correspondraient mieux au principe de proportionnalité.

Un impact indirect sur la santé et la sécurité

L'application du droit national en ce qui concerne la santé et la sécurité pour le personnel des services en provenance d'un Etat tiers n'est pas directement affectée par la proposition de directive Bolkestein. En effet, la proposition de directive en ce qui concerne le principe du pays d'origine ne s'applique pas aux matières couvertes par la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs. Néanmoins, l'approche suivie par la proposition de directive consistant à imposer aux Etats membres comme règle générale d'accepter que les prestataires de services soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur pays d'origine met sérieusement en danger l'application des règles de santé et sécurité de façon indirecte. D'autre part, les exigences interdites par la directive rendent très difficile toute inspection ou tout contrôle destiné à faire respecter la directive sur le détachement des travailleurs.

Quelques exemples pratiques permettent de mieux situer les problèmes.

- Dans tous les Etats communautaires, il existe des dispositions très différentes concernant les services de prévention². Par exemple, la législation

La dimension internationale de la directive Bolkestein

Un grand nombre d'Etats membres ont exprimé leurs réticences envers l'approche suivie par la Commission. Ils se rendent compte que la directive Bolkestein réduira considérablement leur capacité de réguler le marché des services. Des secteurs entiers de l'économie (services publics, santé, travail intérimaire) seraient aspirés dans une spirale de concurrence vers le bas.

L'approche ultra-libérale de la Commission s'explique en partie par la dimension internationale de la directive. La Commission cherche à renforcer sa propre position dans la négociation de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) au sein de l'Organisation mondiale du commerce. L'AGCS a pour objet la libéralisation totale de 160 secteurs d'activité, dont la santé (3 500 milliards de dollars à l'échelle mondiale) et l'éducation (2 000 milliards de dollars). Il s'agit d'un projet qui organise la marchandisation de pratiquement toutes les activités humaines (sauf l'armée, la police, la justice et quelques autres rares domaines réservés en principe aux Etats). Il aboutirait au démantèlement des services publics et à une sévère limitation de la capacité des Etats à adopter des règles pour la protection des droits sociaux, de la

santé ou de l'environnement. Le désastre représenté par la libéralisation du secteur de l'eau dans certains pays d'Amérique latine donne un exemple pratique des conséquences possibles de cette négociation.

Dans une audition au Parlement européen tenue le 11 novembre 2004, M. Raoul Marc Jennar, chercheur à Oxfam-Solidaire (Belgique), a analysé les rapports entre la directive Bolkestein et l'AGCS. Il montre les nombreuses similitudes entre la proposition de la Commission et l'AGCS. Si la proposition de directive devait être adoptée, il y aurait un transfert automatique de compétences des Etats membres vers les institutions communautaires. La Commission ne serait plus tenue d'associer les Etats membres à l'élaboration de la stratégie communautaire dans les négociations de l'AGCS. Cette visée contribue à expliquer le caractère très radical de la proposition et le soutien que lui a donné le collège des commissaires.

Le texte intégral de l'intervention de M. Jennar peut être consulté sur le site du Parlement européen : http://www.europarl.eu.int/hearings/20041111/imco/contributions_en.htm.

¹ Proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur. Bien que cette proposition soit couramment désignée comme "directive Bolkestein", il s'agit, comme toutes les propositions de directive, d'une initiative adoptée par l'ensemble de la Commission européenne encore présidée par M. Romano Prodi. L'ancien commissaire à la concurrence, M. Bolkestein, n'assume évidemment pas à lui seul la responsabilité politique de cette initiative.

² Voir le dossier spécial publié dans la *Newsletter du BTS* n° 21, juin 2003. Des différences importantes existent également en ce qui concerne les règles relatives à la coordination des chantiers mobiles et temporaires. Dans ce domaine également, la proposition de directive est susceptible d'ouvrir cette activité à une concurrence sauvage dans la mesure où il n'existe pas d'harmonisation communautaire.

belge impose que ceux-ci soient organisés dans des associations sans but lucratif, avec un système de gestion qui inclut une participation syndicale et des éléments de contrôle public. Pour que les activités préventives soient menées de manière cohérente et planifiée, les entreprises doivent, en principe, confier celles-ci à un seul service de prévention, et des dispositions légales précises déterminent les rapports entre les entreprises et les services. En France, les dispositions sur la surveillance médicale imposent de combiner les examens individuels de santé et une activité de prévention collective sur le lieu de travail ("le tiers-temps") dans le cadre d'un service. Dans d'autres Etats (Royaume-Uni, par exemple), les dispositions relatives aux services de prévention sont pratiquement inexistantes. Il existe un "marché libre" de consultants sans contrôle public ni syndical.

- Les exigences concernant l'utilisation d'échafaudages varient d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la pratique d'échafaudages suspendus ("ponts volants") est tolérée sans contrôle important. Dans d'autres, elle est strictement limitée. Dans ce domaine, les dispositions législatives ou réglementaires sont souvent complétées par d'autres exigences : prescriptions de l'inspection du travail, dispositions de conventions collectives, prescriptions d'organes paritaires de prévention, clauses dans les marchés publics, etc.
- Dans certains pays communautaires, les travaux de désamiantage sont réalisés exclusivement par des entreprises agréées qui doivent respecter des

exigences précises tant en ce qui concerne la formation des travailleurs que le matériel utilisé et les méthodes de travail. Dans certains pays, le type de contrat de travail peut être un élément qui doit être pris en considération dans ces exigences (par exemple, interdiction d'utiliser des travailleurs intérimaires pour des travaux de désamiantage)³.

Des dispositions qui favorisent le dumping social

La proposition de directive Bolkestein est susceptible de remettre en cause les niveaux de protection existants.

- L'art. 9 limite la capacité des Etats à instituer des régimes d'autorisation. En particulier, l'Etat devrait démontrer que l'objectif poursuivi ne pourrait pas être réalisé par une mesure moins contraignante. Un tel test est très incertain dans la mesure où il peut exister des divergences légitimes sur la marge de précaution à prendre pour assurer la protection de la santé des travailleurs de manière efficace.
- L'art. 15 contient une liste d'exigences qui seraient désormais soumises à évaluation. Parmi ces exigences, plusieurs peuvent avoir un impact sur les règles concernant la santé et la sécurité. Ainsi, les exigences mentionnées aux points 2,b ; 2,d ; 2,f ; 2,g et 2,j caractérisent le fonctionnement des services de prévention dans plusieurs Etats membres (voir encadré). Elles ont pour but de permettre le

Quelques exigences suspectes pour les services de prévention

L'article 15 contient une longue liste d'exigences qui doivent être évaluées sur la base de trois principes : la non discrimination, la nécessité et la proportionnalité. Si le premier principe ne pose pas de problème, le second dépend étroitement de perceptions différentes des intérêts qui méritent d'être protégés et le troisième revient à placer la régulation nationale affectant les services sous un contrôle communautaire y compris dans tous les domaines où il n'existe aucune mesure d'harmonisation communautaire. Tout ce qui fait obstacle à l'application pure et simple des principes du marché pourrait être remis en cause indépendamment de la nature du service. Qu'il s'agisse des soins de santé ou de la publicité, des prestations pour les personnes handicapées ou du toilettage des animaux domestiques, tout est traité à la même enseigne !

Le point 2,b concerne des exigences qui imposent à un prestataire de service d'être constitué sous une forme juridique particulière comme une association sans but lucratif. Ceci montre bien à quel point la proposition ne se limite pas à combattre d'éventuelles mesures protectionnistes. Elle vise à imposer une conception de concurrence marchande dans l'ensemble des secteurs de services.

Le point 2,d vise la restriction de certaines activités à des prestataires particuliers dès lors que les exigences ne

portent pas sur la qualification professionnelle ou ne sont pas prévues par des instruments communautaires. Une telle disposition met en danger l'ensemble des exigences portant sur des incompatibilités d'intérêts. Par exemple, dans la majorité des pays communautaires, il est exclu qu'une entreprise demande à un médecin du travail de réaliser le contrôle administratif de l'absentéisme.

Le point 2,f concerne les exigences qui imposent un minimum d'employés. En vue de réaliser une intervention pluridisciplinaire, plusieurs pays de l'Union européenne imposent que les services de prévention soient composés par un nombre minimum de personnes de manière à réunir les différentes compétences requises.

Le point 2,g vise des tarifs obligatoires minimum et/ou maximum. Ici encore, c'est une exigence commune à plusieurs pays communautaires de manière à éviter une concurrence anarchique qui jouerait au détriment de la qualité.

Le point 2,j vise l'obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques. Une telle exigence est fréquemment formulée de manière à éviter une atomisation des activités de prévention.

³ L'exemple des travaux de désamiantage peut être étendu à de nombreuses autres activités comportant des risques importants. Les législations et pratiques nationales ne se limitent pas, dans ces cas, à prescrire des règles concernant les qualifications professionnelles. Elles formulent de nombreuses exigences complémentaires concernant l'organisation des entreprises, les méthodes de travail, les équipements, le contrôle des activités, etc.

bon fonctionnement de ceux-ci en tenant compte de la contradiction entre le "client direct" (l'employeur) et les intérêts protégés (la santé des travailleurs et la santé publique) qui implique que les services de prévention ne soient pas organisés sur la seule base d'un marché et qu'ils soient soumis à un régime favorisant une approche cohérente et planifiée de la prévention. Par exemple, les exigences de plusieurs pays vont au-delà des qualifications professionnelles individuelles des préventeurs et imposent aux services de disposer de compétences pluridisciplinaires (ce qui implique un minimum d'employés différents). Ici encore, les conditions posées pour justifier de telles exigences sont susceptibles d'évaluations très différentes. Le point 2,j est particulièrement important. Il considère comme une exigence "à évaluer" l'obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques. De nombreuses législations nationales visent à éviter une atomisation des activités de prévention et imposent aux services de fournir un ensemble de prestations. Par exemple, la surveillance de la santé individuelle doit être combinée avec une évaluation des conditions de travail collectives.

- L'art. 15, 5 est encore plus restrictif puisqu'il soumet toute exigence nouvelle (postérieure à l'entrée en vigueur de la directive) à une condition supplémentaire : la démonstration qu'il existe des circonstances nouvelles. L'art. 15, 6 soumet l'adoption d'exigences nouvelles à un système de notification et de contrôle communautaire. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres domaines (normes techniques, par exemple), un tel système fonctionnerait en dehors de tout cadre harmonisé par la législation communautaire. Il limiterait de façon considérable la capacité des Etats membres d'adopter des mesures de protection renforcée des travailleurs. Il constitue une remise en cause des compétences nationales reconnues sur la base de l'article 137 du Traité.
- L'article 16 de la proposition de directive formule le principe du pays d'origine qui soumet les prestataires de services aux seules règles formulées dans le pays d'origine. En santé au travail, de telles règles peuvent entrer en conflit avec les dispositions nationales. En particulier, l'art. 16, 3 interdit un certain nombre d'exigences. Le point h) interdit toute "exigence affectant l'utilisation d'équipements qui font partie intégrante de la prestation de son service". Prenons l'hypothèse d'une convention collective conclue dans le secteur de la construction qui prévoit que seul un certain type d'échafaudage sera utilisé pour garantir un niveau élevé de sécurité. Une telle exigence serait contraire aux dispositions de la proposition de directive Bolkestein. De même, des exigences concernant les équipements à utiliser pour un chantier de désamiantage pourraient être remises en cause dès lors que les exigences du pays d'origine sont

différentes. Cette hypothèse est loin d'être théorique : la matière n'a jamais été complètement harmonisée par les directives communautaires sur la protection de la santé des travailleurs exposés à l'amiante. Le point h) remet en cause l'exercice des compétences nationales concernant l'utilisation des équipements de travail tel qu'il résulte de la directive 89/655 du 30 novembre 1989. Cette directive prévoit une harmonisation minimale et permet aux Etats d'adopter ou de maintenir des dispositions qui assurent une protection renforcée des travailleurs. Par ailleurs, la réglementation sur les contrôles périodiques d'équipements de travail présentant des risques particuliers reste, dans une large mesure, une compétence nationale. Ici, aussi, les règles nationales pourraient être privées d'effet dans le cas d'un prestataire dont le pays d'origine a adopté des règles d'un niveau inférieur.

En résumé, la proposition de directive Bolkestein affecte gravement l'application des règles de santé au travail dans la mesure où celles-ci passent, dans de nombreux cas, par la définition d'exigences concernant des prestataires de service qui interviennent parfois en tant qu'acteurs directs de la prévention (services de prévention, organisation de la surveillance de la santé, coordination des chantiers, etc.) et parfois en tant qu'opérateurs économiques dont l'activité peut affecter la santé et la sécurité des travailleurs (p. ex. entreprises intervenant dans le secteur de la construction, travail intérimaire, etc.). Loin de réaliser une harmonisation compatible avec la protection de la santé et de la sécurité, la proposition réduit la capacité des Etats membres à adopter des règles garantissant la qualité du travail d'intervenants qui peuvent jouer un rôle important du point de vue de la santé et de la sécurité. Cette réduction affecterait également de nombreux acteurs non étatiques puisque les "exigences" interdites ou soumises à des restrictions par la proposition de directive peuvent être des règles collectives d'associations ou d'organismes professionnels. En dressant une liste d'exigences interdites et une autre liste d'exigences suspectes ("à évaluer"), la proposition de directive dépasse largement son objectif déclaré. Elle ne se limite pas à combattre d'éventuelles exigences discriminatoires qui auraient été formulées à la seule fin de protéger un marché national. Elle impose une limitation drastique à la capacité des Etats de continuer à réguler le marché des services. Une telle situation aurait des conséquences très négatives sur la santé et la sécurité des travailleurs. ■

Laurent Vogel, chargé de recherches au BTS
lvogel@etuc.org

Echec à la libéralisation complète du travail portuaire Comment les luttes syndicales peuvent-elles contribuer à une meilleure législation communautaire ?

Les institutions communautaires constituent un véritable labyrinthe. Les instances de décision sont éloignées des préoccupations de la population. De tels constats alimentent souvent une certaine résignation. Déjà, dans le cadre national de chaque Etat, la participation active des citoyens à la vie politique n'est pas facile. Pourtant, il existe quelques précédents encourageants qui montrent qu'une mobilisation syndicale peut faire la différence et peser sur les choix politiques. L'exemple du travail portuaire concerne une législation communautaire qui aurait pu avoir un impact négatif énorme sur les conditions de vie et de travail.

La tentative d'imposer une libéralisation du travail des dockers aurait entraîné de sérieux risques pour la santé et la sécurité. Les syndicats du transport ont organisé une campagne systématique dès l'annonce du projet de libéralisation impulsé par la Commission européenne. Un des principes les plus dangereux de cette réforme était formulé comme le principe d'auto-assistance. Il consiste à permettre aux armateurs de faire charger ou décharger des navires avec du personnel de leur choix : soit du personnel occasionnel recruté pour cette activité, soit du personnel navigant ne possédant pas les qualifications des dockers. Un tel principe met en danger l'emploi dans les ports, la sécurité des dockers et crée une concurrence qui réduira les salaires et menacera les conditions de travail. Voici une chronologie abrégée des événements.

- **13 février 2001.** La Commission européenne publie sa proposition de directive sur la libéralisation des services portuaires.
- **25 septembre 2001.** Première journée d'action de la Fédération européenne des travailleurs des transports. Mobilisations de dockers britanniques, espagnols et belges.
- **14 novembre 2001.** Le Parlement européen amende la directive, mais le principe de l'auto-assistance est maintenu.
- **13 décembre 2001.** Plusieurs milliers de dockers prennent part à la manifestation de la CES à l'occasion du sommet européen de Laeken (Belgique) et font largement connaître leurs revendications.
- **19 février 2002.** La Commission européenne amène une nouvelle proposition, qui ne tient pas compte des modifications suggérées par le Parlement.
- **14 mars 2002.** Les dockers prennent une part active à la manifestation de la CES à l'occasion du sommet européen de Barcelone.
- **Juin 2002.** Premières grèves dans six pays différents (y compris la Norvège) contre les propositions de la Commission européenne.
- **25 juin 2002.** Le Conseil des ministres adopte une position commune. Les dispositions concernant l'auto-assistance sont aggravées.
- **Janvier 2003.** Deuxième journée d'action avec des grèves de 24 heures qui s'étendent à 17 pays.
- **17 février 2003.** 500 dockers de 13 pays européens, réunis à l'appel de la Fédération européenne des travailleurs des transports, font entendre leurs revendications au siège bruxellois du Parlement européen.
- **18 février 2003.** La Commission des Transports du Parlement européen élabore un compromis qui limite les aspects les plus dangereux de la directive tout en acceptant, sous certaines conditions, l'auto-assistance.
- **20 février 2003.** 250 dockers manifestent à Anvers contre la visite de la Commissaire européenne des Transports, Loyola De Palacio.
- **10 mars 2003.** 3 000 dockers de 5 pays manifestent devant le siège de Strasbourg du Parlement européen. Les manifestants ont adopté le slogan "Laissez cela aux spécialistes. C'est notre boulot".
- **12 mars 2003.** Le Parlement européen vote la directive en seconde lecture. Le texte prévoit que l'auto-assistance devra être soumise à une autorisation préalable.
- **15 avril 2003.** Le Conseil des ministres n'accepte pas les amendements du Parlement européen. Début de la procédure de conciliation.
- **9 septembre 2003.** Actions de grève dans les ports belges et hollandais.
- **29 septembre 2003.** A Rotterdam, manifestation de 9 000 dockers venus d'une dizaine de pays (y compris une délégation des Etats-Unis). Arrêts de travail dans les ports belges, français et hollandais. A Barcelone, manifestation de dockers de l'Europe du Sud.
- **30 septembre 2003.** La procédure de conciliation aboutit à un texte qui permet, dans certaines conditions, l'auto-assistance. Le vote est très serré au sein de la délégation du Parlement européen. La Fédération européenne des travailleurs des transports réagit le même jour et rejette les résultats de la procédure de conciliation. Elle annonce de nouvelles actions des dockers contre la directive. Celle-ci doit encore faire l'objet d'un vote d'approbation en séance plénière du Parlement.
- **17 novembre 2003.** Une pétition de 16 000 signatures est remise au président du Parlement européen pour protester contre le compromis issu de la procédure de conciliation. Dans les ports belges, chaque pause débraie une heure plus tôt. Les parlementaires européens sont assaillis d'e-mails.
- **20 novembre 2003.** Par 209 voix pour, 229 voix contre et 16 abstentions, la directive issue de la procédure de conciliation est rejetée par le Parlement européen. C'était la troisième fois seulement en dix ans qu'un projet issu de la procédure de conciliation était rejeté en séance plénière par le Parlement.