

# **UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR LE MARCHÉ UNIQUE**

*AU SERVICE  
DE L'ÉCONOMIE ET DE LA SOCIÉTÉ EUROPÉENNES*

**Rapport au  
Président de la Commission européenne**

**José Manuel Barroso**

**présenté par**

**Mario Monti**

**9 mai 2010**

«Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le côté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés.»

"All those who, in trying to meet the economic challenges set out by the treaty of Rome, neglected the political dimension have failed. As long as [those] challenges will be addressed exclusively in an economic perspective, disregarding their political angle, we will run – I am afraid – into repeated failures."

Paul Henri Spaak  
*Discours à la Chambre des Représentants*  
14 juin 1961

«L'Europe est arrivée à la croisée des chemins. Soit elle va de l'avant, avec fermeté et détermination, soit elle retourne à la médiocrité. Ou bien nous nous résolvons à parfaire l'intégration économique de l'Europe, ou bien nous abdiquons par manque de volonté politique devant l'immensité de la tâche, et nous laissons l'Europe devenir une simple zone de libre-échange.»

Commission européenne  
*«L'achèvement du marché intérieur»*  
*Livre blanc à l'intention du Conseil européen*  
(Milan, 28-29 juin 1985)

"What we need are strengths which we can only find together. [...] We must have the full benefit of a single large market" (Il nous faut des forces que nous ne pourrions trouver que dans le cadre d'un effort collectif. [...] Nous devons tirer pleinement parti d'un grand marché unique.»

Margaret Thatcher  
1986



## **Lettre de mission du président de la Commission européenne**

*Bruxelles, le 20 octobre 2009*

*Pres(2009)D/2250*

*Monsieur le Professeur,*

*Le marché unique a été et demeure la pierre angulaire de l'intégration européenne et de la croissance durable. Mais il faut insuffler à ce grand projet européen un nouvel élan politique pour lui permettre de produire tous ses effets. Comme je l'ai mentionné dans mes orientations politiques, la Commission a l'intention de jouer un rôle de premier plan dans ce processus, en veillant à ce que les États membres, le Parlement européen et toutes les parties prenantes y soient pleinement associés.*

*Alors que nous nous acheminons vers la commémoration du vingtième anniversaire de l'année symbolique 1992, durant laquelle ont été jetés les fondements du marché unique que nous connaissons aujourd'hui, l'Union européenne doit relever d'urgence trois défis:*

- la crise récente a montré que la tentation est toujours grande, en particulier dans des périodes difficiles, de démanteler le marché unique et de chercher refuge dans des formes de nationalisme économique. La Commission a toujours été et restera un défenseur résolu du marché unique en faisant pleinement usage de ses pouvoirs d'exécution, en particulier dans les domaines du marché intérieur et de la politique de concurrence, notamment le contrôle des aides d'État. Mais il faut aussi que l'opinion publique et les milieux politiques prennent conscience des conséquences dramatiques qu'entraînerait un affaiblissement du marché unique. Un tel affaiblissement éroderait la base de l'intégration économique et de la croissance et de l'emploi dans l'Union européenne à un moment où l'émergence de nouvelles puissances mondiales et de grands défis environnementaux rendent la cohésion européenne plus nécessaire que jamais, dans l'intérêt des citoyens européens et d'une gouvernance mondiale efficace.*

*Le marché unique n'a pas encore produit tous ses effets. Dans de nombreux domaines, il est loin d'être pleinement en place. De plus, certains chaînons manquants empêchent un marché encore fragmenté de jouer son rôle de puissant moteur de croissance et d'offrir aux consommateurs tous les avantages qu'il recèle. La Commission a l'intention d'adopter une approche plus systématique et intégrée pour procéder à l'achèvement d'un véritable marché intérieur et en assurer un contrôle efficace.*

- *La crise a entraîné une sérieuse remise en question du fonctionnement des marchés. Elle a également renforcé les préoccupations liées à la dimension sociale. Le traité de Lisbonne, qui entrera bientôt en vigueur, précise pour la première fois, bien que le principe ait déjà été énoncé clairement dans le préambule du traité de Rome, que «l'Union [...] œuvre pour [...] une économie sociale de marché hautement compétitive». Tout cela invite à jeter un regard neuf sur la manière dont la dimension de marché et la dimension sociale d'une économie européenne intégrée peuvent se renforcer mutuellement.*

*En vue d'obtenir une contribution utile et précieuse pour une initiative destinée à relancer le marché unique en tant qu'un des objectifs stratégiques clés de la nouvelle Commission, je souhaiterais vous confier la mission d'établir un rapport contenant des options et des recommandations. Si vous me faisiez l'honneur d'accepter cette mission, vous la mèneriez sous votre propre responsabilité et seriez amené à me faire directement rapport de l'avancement des travaux et de vos conclusions. Vous pourrez compter sur le savoir-faire et sur l'aide de la Commission. Il vous sera également loisible, le cas échéant, d'organiser des consultations avec le Parlement européen, les commissaires concernés, les autorités compétentes des États membres et d'autres parties intéressées.*

*Veillez agréer, Monsieur le Professeur, l'expression de ma considération distinguée.*



*José Manuel BARROSO*

*Professor Mario MONTI  
Presidente  
Università Commerciale L. Bocconi  
Via Sarfatti 25  
IT-20100 Milano*



## TABLE DES MATIÈRES

<b>LETTRÉ DE MISSION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE</b>	<b>4</b>
<b>SYNTHÈSE</b>	<b>8</b>
<b>UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR LE MARCHÉ UNIQUE</b>	<b>8</b>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	<b>15</b>
<i>1.1. Transformer une «affaire du passé» en priorité politique majeure</i>	16
<i>1.2. Le marché unique, objectif stratégique: 1985 et 2010</i>	17
<i>1.3. Écouter les Européens</i>	21
<i>1.4. Moins populaire, mais plus nécessaire que jamais</i>	26
<i>1.5. Le marché unique doit-il vraiment faire l'unanimité?</i>	27
<i>1.6. Cerner les préoccupations</i>	28
<i>1.7. Répondre aux préoccupations</i>	37
<i>1.8. Une nouvelle stratégie</i>	38
<b>CHAPITRE 2</b>	<b>41</b>
<b>MISE EN PLACE D'UN MARCHÉ UNIQUE RENFORCÉ</b>	<b>41</b>
<i>2.1. Blocages, chaînons manquants et nouvelles frontières</i>	42
<i>2.2. Un marché unique pour les citoyens, les consommateurs et les PME</i>	43
<i>2.3. Façonner le marché unique européen du numérique</i>	50
<i>2.4. Le marché unique et la croissance verte: énergie, changement climatique et environnement</i>	54
<i>2.5. Tirer le meilleur parti du marché unique des biens</i>	58
<i>2.6. Le marché unique des services: la locomotive de l'économie européenne</i>	48
<i>2.7. Les travailleurs dans le marché unique: anciens problèmes et nouveaux défis</i>	48
<i>2.8. Le marché intérieur des capitaux et des services financiers</i>	69
<i>2.9. Les infrastructures physiques du marché unique: relever le défi de l'investissement</i>	66
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>76</b>
<b>ÉDIFIER UN CONSENSUS SUR LE RENFORCEMENT DU MARCHÉ UNIQUE</b>	<b>76</b>
<i>3.1. Un marché unique en vue d'une «économie sociale de marché hautement compétitive»</i>	77
<i>3.2. Libertés économiques et droits des travailleurs après les affaires Viking et Laval</i>	77
<i>3.3. Services sociaux et marché unique</i>	82
<i>3.4. Mettre les marchés publics au service des grands objectifs de l'Europe</i>	85
<i>3.5. La dimension fiscale du marché unique: œuvrer ensemble à la préservation de la souveraineté fiscale</i>	88
<i>3.6. Compétitivité et cohésion: la dimension régionale du marché unique</i>	93
<i>3.7. Le marché unique et la politique industrielle</i>	96
<i>3.8. Ouvert mais non désarmé: la dimension extérieure du marché unique</i>	100
<b>CHAPITRE 4.</b>	<b>104</b>
<b>FAIRE DU MARCHÉ UNIQUE FORT UNE RÉALITÉ</b>	<b>104</b>
<i>4.1. Réglementer le marché unique, «ma non troppo»</i>	105
<i>4.2. Mieux faire appliquer les règles</i>	108
<b>CHAPITRE 5</b>	<b>118</b>
<b>UNE INITIATIVE POLITIQUE</b>	<b>118</b>
<i>5.1. Une nouvelle initiative politique</i>	118
<i>5.2. Recentrage des institutions de l'UE sur le marché unique</i>	119
<i>5.3. La place du marché unique dans l'élaboration des politiques de l'UE</i>	121

## SYNTHÈSE

### Une nouvelle stratégie pour le marché unique

Dans ses «Orientations politiques pour la prochaine Commission», le président Barroso a indiqué qu'il considérait le marché unique comme un objectif stratégique clé pour l'Europe, qu'il convenait de poursuivre en faisant preuve d'une détermination politique renouvelée. Sur la base du mandat reçu de la part du président Barroso, le présent rapport analyse les difficultés avec lesquelles doit compter une initiative destinée à relancer le marché unique et expose une stratégie globale permettant de faire de cette relance une réussite politique qui soit durable sur les plans environnemental et social.

Le rapport souligne ainsi que le marché unique se trouve aujourd'hui à un tournant, trois difficultés s'imposant à lui (chapitre 1). La première découle de l'érosion du soutien politique et social en faveur de l'intégration des marchés en Europe. Le marché unique suscite en effet chez de nombreux Européens – citoyens et dirigeants politiques confondus – la méfiance, la peur, voire une hostilité ouverte. Deux tendances sont à l'œuvre, qui se renforcent mutuellement: une «lassitude de l'intégration», qui se traduit par un essoufflement de l'enthousiasme suscité par la construction européenne et par le marché *unique* et, plus récemment, une «lassitude du marché», qui correspond à une perte de confiance dans le rôle du *marché*. Alors que le marché unique est moins populaire que jamais, l'Europe en a plus que jamais besoin.

La deuxième difficulté découle de l'attention inégale accordée à la mise en place des différentes composantes d'un marché unique efficace et durable. Certains des problèmes rencontrés par le marché unique au cours des dernières années sont imputables non seulement à la «fusion» incomplète des marchés nationaux en un seul marché européen, mais aussi à l'état inachevé des travaux sur deux autres fronts: l'extension du marché à de nouveaux secteurs pour accompagner une économie en mutation rapide et le déploiement d'efforts pour garantir que le marché unique soit un espace de liberté et d'opportunité pour tous, citoyens, consommateurs et PME.

La troisième difficulté est la conséquence d'un sentiment d'autosatisfaction qui a gagné en puissance au cours de la dernière décennie, comme si le marché unique avait été intégralement mis en place et qu'il ne devait dès lors plus figurer au rang des priorités politiques. Le marché intérieur était perçu comme une «affaire du passé», dont il fallait assurer le maintien, mais non la promotion active. Ce détournement de l'attention portée au marché unique a été renforcé par la nécessité de concentrer l'énergie politique de l'Union sur d'autres grands enjeux de la construction européenne: l'union monétaire, l'élargissement et les réformes

institutionnelles. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en janvier 2010, ces trois grandes priorités ont été concrétisées, et il n'y a plus de raison de se détourner du marché unique. Au contraire, le bon fonctionnement de l'union monétaire et la réussite de l'élargissement nécessitent qu'il soit remis sur le devant de la scène.

Nous avons aujourd'hui l'occasion de placer à nouveau le marché unique au centre des préoccupations politiques. Pour saisir cette occasion, nous devons toutefois être conscients que les conditions, tant objectives que subjectives, d'une initiative politique sur le marché unique sont bien plus complexes qu'à l'époque de l'initiative de Jacques Delors, en 1985.

Le marché unique lui-même s'inscrit aujourd'hui dans un contexte qui a changé de manière spectaculaire. Les acteurs à associer à cette initiative – parties prenantes et décideurs politiques européens – présentent aujourd'hui un visage bien plus diversifié et nourrissent des préférences et des intérêts bien plus variés qu'hier.

Sur la base d'un processus de consultation très vaste, le rapport dresse un relevé des attentes et des craintes liées au marché unique. Il recense différentes préoccupations selon l'époque (avant, pendant et après celle-ci, ainsi que sur le long terme), le domaine concerné (préoccupations des consommateurs, des citoyens et des entreprises, préoccupations sociales et environnementales) et les États membres. À cet égard, le rapport décrit les différentes approches du marché unique observables dans quatre groupes d'États membres: les économies sociales de marché d'Europe continentale, les pays anglo-saxons, les pays d'Europe centrale et orientale et les pays nordiques.

Il est à la fois nécessaire et possible de rassembler ces positions multiples et variées autour d'un programme de relance du marché unique. Nécessaire, car la réalisation d'un marché unique approfondi et efficace est un facteur déterminant pour la performance macroéconomique globale de l'Union. Elle est particulièrement cruciale pour la solidité de l'euro et pour que l'union monétaire puisse apporter les avantages économiques promis. Possible, à condition que l'on puisse assurer un engagement politique considérable et proactif, sur la base d'une nouvelle stratégie définie avec soin.

Le rapport propose donc une nouvelle stratégie destinée à préserver le marché intérieur du risque de nationalisme économique, à l'étendre à de nouveaux domaines essentiels pour la croissance européenne et à dégager un degré de consensus acceptable à son égard.

Cette nouvelle stratégie doit être globale. De nombreuses politiques qui sont généralement considérées comme étrangères au marché unique doivent être intégrées dans son objectif stratégique. Cette approche globale consiste en trois grands ensembles d'initiatives:

1. des initiatives destinées à *renforcer* le marché unique;
  2. des initiatives destinées à faire émerger un *consensus* sur le renforcement du marché unique;
  3. des initiatives destinées à *concrétiser* le renforcement du marché unique.
- Sans consensus, il est peu probable que les initiatives destinées à renforcer le marché unique puissent être adoptées et mises en œuvre. Quand bien même elles le seraient, on pourrait douter de leur pérennité et de leur capacité à résister à l'épreuve de conditions économiques ou politiques défavorables qui toucheraient l'Union.

De son côté, un marché unique renforcé, cherchant ouvertement le consensus nécessaire à sa construction sans céder aux pressions négatives qui conduiraient à un amollissement de sa mise en œuvre, nécessite une mise en place, une exécution et une gouvernance améliorées.

Plusieurs initiatives destinées à renforcer le marché unique sont présentées au chapitre 2. Ces initiatives ont pour objectif de lever les blocages restants, de remédier aux carences et de résoudre le problème des chaînons manquants, qui compromettent l'innovation et freinent le potentiel de croissance dans le marché unique. Elles sont rassemblées en groupes de recommandations visant à:

- assurer un meilleur fonctionnement du marché unique pour les citoyens, les consommateurs et les PME;
- créer un marché unique du numérique;
- exploiter le potentiel du marché unique pour soutenir la croissance verte et encourager la transition de l'Europe vers une croissance sobre en carbone et économe en ressources;
- profiter au mieux du marché unique des biens;
- exploiter pleinement le potentiel du marché unique des services;
- assurer la mobilité géographique des travailleurs dans le marché unique;

- établir les infrastructures «physiques» du marché unique.

La présentation de nouvelles initiatives peut permettre d'insuffler un nouvel élan au marché unique, mais ne sera peut-être pas suffisante pour créer les conditions politiques propices à une action durable. Le chapitre 3 décrit les initiatives permettant de répondre aux préoccupations exprimées lors de la consultation et donc de contribuer à faire émerger un consensus sur le renforcement du marché unique. Ces initiatives sont lancées dans le contexte de la référence du traité de Lisbonne à «une économie sociale de marché hautement compétitive». Elles traitent notamment des problèmes suivants:

- la conciliation entre les libertés économiques dans le marché unique et les droits des travailleurs, à la suite des arrêts Viking et Laval, ainsi que d'autres arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne;
- la place des services sociaux au sein du marché unique;
- l'intégration des objectifs de l'Union européenne dans la politique des marchés publics;
- les modalités permettant d'utiliser la coordination fiscale afin de préserver la souveraineté fiscale nationale alors que le processus d'intégration des marchés se poursuit;
- la conciliation de la compétitivité et de la cohésion au sein du marché unique grâce aux politiques de développement régional;
- les possibilités de mettre en place une politique industrielle active de politiques saines dans le domaine de la concurrence et des aides d'État;
- les modalités permettant de garantir que le marché unique reste ouvert, mais non désarmé, vis-à-vis des concurrents au niveau mondial.

Dans le chapitre 4, plusieurs recommandations sont formulées quant au renforcement des outils nécessaires à une relance du marché unique. Deux aspects sont abordés:

- l'application d'une réglementation allégée mais efficace du marché unique;
- le renforcement du contrôle de l'application des règles par l'établissement d'un système cohérent dans lequel les procédures d'infraction, les mécanismes informels de résolution de problèmes et les actions en justice des entreprises et

des particuliers formeraient un ensemble unifié de voies de recours contre les infractions au droit de l'UE.

La nouvelle stratégie globale évoquée ci-dessus doit être vue comme un «train de mesures», dans lequel chaque État membre, en fonction de ses propres traditions culturelles, préoccupations et préférences politiques, pourrait trouver des éléments assez attractifs pour justifier quelques concessions par rapport à ses positions passées.

En particulier, les États membres dotés traditionnellement d'une économie sociale de marché pourraient être davantage enclins à adhérer pleinement au principe de la concurrence et au marché unique, notamment en souscrivant à un plan assorti de délais visant à mettre en place le marché unique dans les domaines où il est encore absent, si les États membres de tradition anglo-saxonne se montraient prêts à traiter certaines questions sociales par des mesures ciblées, y compris certaines formes de coordination et de coopération fiscales, sans qu'il soit nécessaire de poursuivre l'harmonisation fiscale en tant que telle.

Les nouveaux États membres, qui soutiennent pleinement la mise en place d'un programme sérieux de renforcement du marché unique, y compris dans les domaines des infrastructures et de la cohésion, pourraient à leur tour se montrer plus ouverts concernant certaines formes de coordination fiscale.

Le rapport souligne que les enseignements de la crise sur le plan économique, fiscal et social confirment les raisons qui justifient le renforcement du marché unique. Compte tenu des marges très limitées disponibles pour les mesures de relance budgétaire, l'amélioration de l'efficacité du marché unique constitue la meilleure source endogène de croissance et de création d'emplois pour l'Europe.

De même, la nécessité de traiter la question des inégalités, à laquelle l'opinion publique accorde une importance croissante, dans un contexte de crise fiscale pour de nombreux pays, peut conduire à une approche plus favorable à une coordination accrue des politiques dans le cadre du marché unique. Enfin, les tensions qu'a connues la zone euro récemment viennent démontrer à quel point il est indispensable d'utiliser pleinement le marché unique en tant que vecteur d'amélioration de la productivité totale des facteurs et de la compétitivité dans les économies de cette zone.

Pour que la nouvelle stratégie soit un succès, il convient également de reconsidérer la place du marché unique dans le contexte global de l'élaboration des politiques de l'UE (chapitre 5).

Dans la même ligne, il semble tout aussi nécessaire d'adopter une vision plus unitaire et d'assurer une plus grande cohérence dans les domaines multiples et variés qui sont liés à la promotion et à la concrétisation du renforcement du marché unique. Pour ce faire, il se peut que la Commission, le Parlement et le Conseil doivent innover dans leur façon d'aborder les différentes politiques concernées. Plusieurs recommandations sont formulées à cet effet.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **UN MARCHÉ EN QUÊTE D'UNE STRATÉGIE**

## 1.1. Transformer une «affaire du passé» en priorité politique majeure

«On ne tombe pas amoureux du marché unique», disait Jacques Delors. Que le marché unique ne soit pas aimé est chose normale, et même rassurante. Un marché est un instrument, non une fin en soi. Lorsque le marché est considéré comme une entité supérieure qui serait douée de la capacité de fonctionner efficacement en toutes circonstances, sans nécessiter de réglementation appropriée ni de surveillance stricte, le danger n'est pas loin, ce que la crise financière a démontré. Nombreux sont ceux qui ont oublié que le marché est «bon serviteur, mais mauvais maître».

Pourtant, le marché unique est un serviteur indispensable à l'Union européenne. Premièrement, il est une condition nécessaire – quoique non suffisante – au bon fonctionnement de l'économie européenne, tout comme des marchés intérieurs performants le sont pour les économies nationales. Deuxièmement, et de manière plus importante encore, un marché unique solide est vital pour la santé globale de l'Union européenne, car il représente le fondement même du projet d'intégration.

Or, aujourd'hui, non seulement le marché unique n'est pas aimé, mais il suscite chez de nombreux Européens (citoyens et dirigeants politiques) de la méfiance, de la crainte et parfois même une hostilité ouverte.

Deux tendances sont perceptibles depuis plusieurs années: une «lassitude de l'intégration», qui se traduit par un fléchissement de l'enthousiasme suscité par le marché *unique* et, plus récemment, une «lassitude du marché», qui correspond à une perte de confiance dans le rôle du *marché*. Se renforçant mutuellement, ces tendances remettent en cause l'acceptation du marché unique, dans chacune de ses deux composantes.

Pendant que s'opérait ce revirement de l'opinion publique, les décideurs politiques européens et nationaux avaient le regard tourné vers d'autres grandes priorités, telles que la réforme des institutions et la stratégie de Lisbonne. Wim Kok avait prévenu en 2005: «D'aucuns ont le sentiment que le programme du marché intérieur est une affaire du passé, et il ne bénéficie pas du degré de priorité qu'il mérite. Il s'agit là d'une erreur fatale sur le plan stratégique.»

Lorsque la crise, d'abord financière, puis économique, a éclaté, la Commission Barroso I est parvenue, malgré des pressions considérables, à faire respecter les règles et à empêcher le morcellement du marché unique, tout en ménageant une certaine souplesse pour répondre aux situations d'urgence.

Cette expérience, dans un climat de tension sans précédent, a fait une nouvelle fois la preuve des mérites d'un système d'imposition des règles solidement ancré dans la méthode communautaire et dont la direction est confiée à la Commission en tant que gardienne des traités, sous le contrôle de la Cour européenne de justice. Le mécanisme d'application du pacte de stabilité et de croissance, plus intergouvernemental par nature, ne s'est pas révélé aussi efficace, ni pendant la crise – au cours de laquelle une certaine liberté d'action aurait très bien pu trouver des justifications macroéconomiques acceptables –, ni même avant, pendant les années «fastes».

Après avoir fait usage des pouvoirs d'exécution de la Commission dans le domaine du marché unique pour déjouer les risques de désintégration nés de la crise, le président Barroso a décidé d'aller plus loin. Dans ses «Orientations politiques pour la prochaine Commission» de septembre 2009, il a indiqué qu'il considérait le marché unique comme un objectif stratégique clé, qu'il convenait de poursuivre avec une détermination politique renouvelée. Il a aussi fait part de sa volonté de voir la Commission jouer un rôle moteur dans ce processus, en veillant à ce que les États membres, le Parlement européen et toutes les parties prenantes y soient pleinement associés.

Le présent rapport a été commandé en octobre 2009 pour fournir des contributions à cette initiative. Il vise à déterminer s'il est possible d'obtenir, et par quels moyens, que le marché unique ne soit plus perçu comme «une affaire du passé» mais comme une priorité politique majeure, afin de relever les défis croissants de l'intégration européenne.

## **1.2. Le marché unique, objectif stratégique: 1985 et 2010**

Il y a exactement un quart de siècle, Jacques Delors, alors président de la Commission, lançait avec Lord Cockfield, vice-président et commissaire en charge du marché intérieur, le projet de marché unique sur la base du livre blanc sur «L'achèvement du marché intérieur», rédigé à l'intention du Conseil européen de juin 1985 qui s'est tenu à Milan<sup>1</sup>. La Commission y demandait «au Conseil européen de faire sien l'objectif de l'unification complète du marché intérieur en 1992 au plus tard et d'approuver, à cet effet, un programme assorti

---

<sup>1</sup> Le présent rapport utilise l'expression «marché unique», sauf lorsqu'il cite des documents qui renvoient au «marché intérieur». Sur le plan conceptuel comme sur le plan de la communication, «unique» semble plus approprié qu'«intérieur». Premièrement, il est probable que les citoyens de n'importe quel pays de l'UE comprennent le terme «marché intérieur» comme renvoyant à leur propre marché national plutôt qu'au marché à l'échelle de l'UE. Deuxièmement, en présence d'interlocuteurs non européens, l'expression «marché intérieur» européen pourrait véhiculer l'image d'un verrouillage, d'une «forteresse Europe» qui est en général très éloignée de la réalité et qu'il n'est pas dans l'intérêt de l'UE d'entretenir. Troisièmement, «unique» rend mieux l'idée d'un engagement. En fait, le marché de n'importe quel bien ou service au sein de l'UE est «intérieur» par définition, mais des interventions de la part des décideurs politiques et de ses acteurs sont nécessaires pour qu'il soit réellement «unique», et non fragmenté.

d'un échancier réaliste et contraignant». Le Conseil européen a accédé à cette demande.

Les institutions européennes, les États membres et les opérateurs économiques ont alors accompli un effort considérable, de sorte qu'à la fin de 1992, la plupart des mesures prévues avaient effectivement été adoptées et, si ce n'est complètement, du moins en grande partie, mises en œuvre. La préparation à l'avènement du marché unique s'est révélée être un élément moteur pour l'investissement, la restructuration et la modernisation législative. Plus profondément, elle a induit un changement d'attitude. Les décideurs politiques comme les opérateurs économiques ont été poussés à penser et à agir dans un cadre plus vaste, tant sur le plan *temporel* (puisqu'ils ont commencé, en 1985, à élaborer des plans pour «1992», ainsi qu'était désigné ce projet à l'époque) que sur le plan *géographique* (il s'agissait d'être prêt à affronter la concurrence à l'échelle européenne). Ils ont relevé ce défi avec enthousiasme, ce qui a permis à l'économie européenne de sortir de l'«eurosclérose» des années précédentes.

Après 1992, le marché unique n'a évidemment pas été laissé à lui-même. Outre de très nombreuses initiatives spécifiques visant à consolider les réalisations de «1992» et à appliquer les principes du marché unique aux activités nouvelles qui faisaient leur apparition dans différents secteurs, deux initiatives stratégiques plus générales ont été lancées: le Plan d'action en faveur du marché unique (juin 1997) et le Plan d'action pour les services financiers (mai 1999). De même, la politique de concurrence a continué de jouer son rôle sans faillir, afin que le marché de l'UE ne soit pas seulement un marché unique, mais aussi un marché opérant dans des conditions de saine concurrence.

Pourtant, à la fin des années quatre-vingt-dix, l'intérêt porté au marché unique n'était plus aussi fort qu'auparavant. Deux conditions essentielles pour garantir l'existence d'un marché unique efficace et durable n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritaient.

Premièrement, le livre blanc de 1985 lui-même avait clairement indiqué que «l'achèvement du marché intérieur présente trois aspects: [...] fusionner les [...] marchés [de la Communauté] pour les transformer en un [...] marché *unique*; [...] faire en sorte que ce marché unique soit un marché *en expansion*; [...] assurer que ce marché soit [...] *flexible*». Le livre blanc reconnaissait qu'il s'intéressait essentiellement au premier de ces trois objectifs, mais que la réalisation des deux autres était tout aussi importante. De fait, certaines des difficultés que le marché unique a connues ces dernières années peuvent être attribuées non seulement à la «fusion» encore incomplète des marchés nationaux, mais également aux chantiers toujours en cours sur les deux autres fronts de l'«achèvement» au sens plein du terme.

Malgré certains progrès, par exemple en ce qui concerne les réseaux transeuropéens et la stratégie de Lisbonne, des efforts substantiels restent à faire du point de vue des politiques d'accompagnement, qui font en réalité partie intégrante de la mise en place d'un marché unique satisfaisant.

Deuxièmement, le fait que certains États membres aient placé une confiance excessive dans les capacités d'autorégulation des marchés financiers a entraîné des retards et des insuffisances dans l'élaboration et l'établissement des cadres de régulation et de surveillance nécessaires pour accompagner efficacement le processus de libéralisation financière et de création d'un marché unique des services financiers, ce qui a contribué à fragiliser cette composante importante du marché unique.

Les conséquences du non-respect de ces deux conditions essentielles allaient se faire sentir à peine quelques années plus tard, mais au tournant du siècle, l'heure était à l'autosatisfaction, comme si le marché unique avait réellement été «achevé» et comme si l'on pouvait donc retirer ce point des priorités politiques. Par ailleurs, il y avait incontestablement lieu de concentrer les énergies politiques de l'UE sur d'autres éléments décisifs pour la construction européenne, à savoir l'union monétaire, l'élargissement et la réforme institutionnelle.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en janvier 2010, ces trois éléments sont enfin réunis. Rien ne justifie qu'ils continuent d'accaparer l'essentiel de l'attention politique au détriment du marché unique. En fait, deux d'entre eux (l'union monétaire et l'élargissement) semblent plutôt appeler à un retour du marché unique sur le devant de la scène.

Les faiblesses de l'union monétaire, révélées par la crise grecque, trouvent leur manifestation directe dans les réactions des marchés financiers aux déséquilibres des finances publiques. Toutefois, si l'on examine les causes sous-jacentes de ces déséquilibres, l'une d'elles est certainement le manque de compétitivité de l'économie réelle, qui résulte en grande partie du fait que les corporatismes et la recherche de rentes, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, empêchent encore le marché unique et la concurrence d'exercer tous leurs effets sur une partie de l'économie intérieure, entravant ainsi l'amélioration de la productivité globale. Cette situation, qui n'est pas, loin s'en faut, l'apanage de la Grèce, appelle davantage de marché unique, c'est-à-dire un renforcement du pilier économique de l'Union économique et monétaire, si l'on veut une union monétaire et un euro solides, qui procurent les avantages économiques escomptés.

L'élargissement, lui aussi, impose – et, simultanément, permet – de se recentrer sur le marché unique.

Premièrement, l'élargissement a été bénéfique, y compris en termes économiques, tant pour les nouveaux États membres que pour l'UE dans son ensemble. Mais si une tendance générale à la renationalisation des politiques et des stratégies industrielles devait se faire jour, comme on l'a constaté pendant la crise, les économies des nouveaux États membres seraient les premières à en pâtir.

Deuxièmement, un effort doit être fait pour que les opinions publiques des anciens États membres retrouvent une confiance pleine et entière dans un marché unique élargi, avancée majeure à laquelle elles ont été mal préparées.

Troisièmement, l'orientation politique dans la plupart des nouveaux États membres semble plus favorable au marché unique et à la concurrence qu'elle ne l'est maintenant dans certains des États membres qui, durant les décennies précédentes, se trouvaient pourtant aux avant-postes de l'intégration économique. Dans l'optique d'une stratégie de relance du marché unique, il est crucial de tirer le meilleur parti possible du soutien et de l'impulsion que peuvent apporter les nouveaux membres de l'UE.

Compte tenu de ce qui précède, il sera peut-être plus facile aujourd'hui qu'au cours des vingt dernières années de polariser l'attention et la volonté des décideurs politiques européens sur les défis que doit relever le marché unique, tout en ayant conscience que les conditions, tant objectives que subjectives, de lancement d'une initiative stratégique sur le marché unique sont plus complexes qu'à l'époque de l'initiative de Jacques Delors en 1985.

L'objet de l'initiative – le marché unique – s'inscrit aujourd'hui dans un contexte radicalement différent. Les acteurs - parties prenantes et décideurs politiques européens – devant participer à l'initiative constituent eux-mêmes un ensemble nettement plus cohérent. Aucune initiative ne pourrait raisonnablement être lancée sans que des consultations approfondies n'aient préalablement été engagées avec eux, compte tenu de ce nouveau contexte.

Si chacun de ces changements est bien connu à titre individuel, on ignore parfois à quel point leur action conjuguée a modifié le mode de fonctionnement du marché unique et les attentes des citoyens et des entreprises à son égard. Il n'est que de citer les plus importants de ces changements, qui sont tous intervenus durant les 25 années qui nous séparent du livre blanc.

Certaines évolutions ont eu une portée qui dépasse largement les frontières de l'Europe:

- la mondialisation et l'émergence de nouvelles puissances économiques;
- la révolution technologique, déclenchée en particulier par les technologies de l'information et de la communication;
- l'importance grandissante des services dans l'économie;
- la prise de conscience croissante des défis liés à l'environnement et au changement climatique.

Outre la nécessité de réagir à cette évolution du contexte mondial, le marché unique européen a dû faire face à un certain nombre de mutations profondes propres à l'Europe:

- l'effondrement du bloc communiste, et donc la fin d'une menace qui a été l'un des principaux moteurs de l'intégration;
- l'élargissement, de 10 à 27 États membres;
- une diversité économique bien plus importante, également liée à l'élargissement;
- l'introduction d'une monnaie unique, que partagent aujourd'hui 16 États membres;
- l'augmentation des migrations et de la diversité culturelle;
- le rejet ouvert d'une intégration plus poussée de l'UE (quand ce n'est pas de l'intégration déjà réalisée), exprimé lors de référendums dans plusieurs États membres;
- une clarification explicite, par un État membre, des limites acceptables pour la poursuite de l'intégration de l'UE (décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de juillet 2009);
- le traité de Lisbonne: «L'Union [...] œuvre pour le développement durable [...] [et] une économie sociale de marché hautement compétitive» (article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Chacune de ces mutations, sans parler de leur effet combiné, a des conséquences institutionnelles, économiques et politiques importantes sur la nature et le fonctionnement du marché unique. Il n'y a encore eu à ce jour aucun réexamen systématique des politiques liées au marché unique à la lumière de tous ces changements. Le présent rapport, bien que se voulant plutôt une aide à l'élaboration de stratégies qu'une analyse factuelle, s'efforcera de tenir dûment compte de ces transformations. À défaut, le risque serait de parvenir à des recommandations qui seraient peut-être adaptées au marché unique d'hier, mais pas aux enjeux de demain.

### **1.3. Écouter les Européens**

Avant de lancer le projet de marché unique avec le livre blanc de 1985, Jacques Delors avait préparé l'initiative en effectuant un «tour des capitales», dans les 10 États membres de l'époque ainsi qu'en Espagne et au Portugal, dont l'adhésion était imminente. Aujourd'hui, l'Union européenne est non seulement plus vaste et plus diverse, avec ses 27 États membres, mais elle est aussi plus complexe dans son fonctionnement, l'implication des parties prenantes et de la société civile y étant beaucoup plus large.

Tenant compte de cette nouvelle réalité, l'élaboration du présent rapport a été précédée d'un vaste processus de consultation formelle et informelle. De ce fait, l'analyse et les recommandations présentées ici au président de la Commission européenne, bien que n'engageant que leur auteur, reflètent les résultats de ce qui peut être considéré comme une mission exploratoire menée à la demande du président.

Cette mission exploratoire, réalisée entre novembre 2009 et avril 2010, a porté sur la manière dont le marché unique est perçu, ses forces et ses faiblesses, les mesures qui pourraient être prises pour l'améliorer et l'approfondir tout en dissipant les craintes qui l'entourent, ainsi que les stratégies susceptibles de faciliter l'adoption de ces mesures. Les diverses parties prenantes au marché unique, des groupes de la société civile ainsi que des représentants des institutions politiques y ont été étroitement associés.

Au sommet des institutions de l'UE, l'auteur a eu le privilège de recueillir les avis des présidents du Parlement européen, M. Jerzy Buzek, et du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy. En outre, il a évidemment eu l'honneur et l'avantage de s'entretenir plusieurs fois avec le président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso. Il s'est également appuyé sur des échanges de vues avec le président de la Banque centrale européenne, M. Jean-Claude Trichet, avec le président de la Banque européenne d'investissement, M. Philippe Maystadt, et avec le Médiateur européen, M. Nikiforos Diamandouros.

Au niveau du Parlement européen, les groupes politiques suivants ont été associés, individuellement, à la consultation: le Parti populaire européen, l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates, l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, le Groupe des Verts/Alliance libre européenne, les Conservateurs et réformistes européens et le Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique. Des auditions et des débats ont également été organisés avec la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, avec la commission des affaires économiques et

monétaires lors de sa réunion avec les parlements nationaux, ainsi qu'avec la commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale. La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs a rédigé un rapport d'initiative constituant la contribution du Parlement au présent rapport. Cette initiative a été fortement appréciée et a largement contribué à l'élaboration du rapport. De plus, une consultation conjointe spécifique a été organisée avec l'ensemble des rapporteurs du Parlement chargés du train de mesures sur la surveillance financière actuellement soumises au processus législatif.

La consultation du Conseil s'est déroulée sous la forme d'échanges de vues, dans un premier temps, à l'initiative de la présidence suédoise, avec les ambassadeurs au sein du Comité des représentants permanents (Coreper) puis, à l'initiative de la présidence espagnole, avec les ministres lors du Conseil Ecofin et du Conseil Compétitivité. Un dialogue a été engagé avec l'actuelle présidence espagnole ainsi qu'avec les prochaines présidences du Conseil pour les deux années à venir, en vue de l'élaboration de futures initiatives concernant le marché unique.

En ce qui concerne les États membres, le dialogue a associé chacun d'eux dans le contexte du Conseil, comme décrit ci-dessus. En outre, des consultations bilatérales ont eu lieu, à leur demande, avec les gouvernements de la plupart des États membres, soit dans leur capitale respective, soit à Bruxelles. En règle générale, les interlocuteurs ont été les ministres participant aux Conseils Ecofin et Compétitivité. Dans quelques cas, les chefs d'État et de gouvernement ont aussi été consultés.

En outre, l'auteur du présent rapport a pu procéder à des échanges de vues avec M. Felipe Gonzalez, président du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe, ainsi qu'avec les autres membres de ce groupe, auquel il s'est joint à la demande du Conseil européen<sup>2</sup>. Il a également consulté un nombre restreint de personnalités qui, bien que n'occupant pas actuellement de poste officiel au sein des institutions de l'UE ou dans les États membres, ont fortement contribué à l'avancement de la construction européenne, et notamment de l'intégration économique: MM. Giuliano Amato, Georges Berthoin<sup>3</sup>, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland et Antonio Vitorino.

Une attention particulière a été accordée à la consultation d'un large éventail de parties prenantes au marché unique et de groupements qui, dans la société civile,

---

<sup>2</sup> La stratégie relative au marché unique adoptée dans le rapport Gonzalez concorde parfaitement avec celle qui est exposée de manière plus détaillée dans le présent rapport.

<sup>3</sup> Georges Berthoin a notamment occupé la fonction de chef de cabinet de Jean Monnet.

s'intéressent au marché unique et, de manière plus générale, à l'intégration européenne. Cette consultation a été menée au niveau de leur représentation européenne à Bruxelles et, sur le plan national, lors de visites dans les États membres.

Dans ce contexte, de nombreux échanges de vues ont eu lieu, notamment avec des associations de consommateurs, des organisations professionnelles et des syndicats. Pour tenter de comprendre les points de convergence, mais aussi les divergences persistantes entre les partenaires sociaux sur certaines questions essentielles, une réunion a également été organisée avec Business Europe et la Confédération européenne des syndicats.

Les contributions reçues ont été nombreuses. La plupart d'entre elles couvrent des questions sectorielles parfois extrêmement spécifiques. Il est dans la nature même du marché unique d'être le lieu de coexistence d'une multitude de secteurs et d'activités, ayant tous des problèmes spécifiques et nécessitant une attention particulière. Il importe que les institutions européennes soient attentives à toutes les dimensions sectorielles pertinentes et les incluent dans leurs travaux. Le présent rapport vise toutefois à présenter une vue d'ensemble du marché unique tel qu'il se présente aujourd'hui et à proposer une stratégie globale pour permettre sa relance. Pour y parvenir, il a fallu mettre l'accent sur un nombre relativement restreint de points clés. Certaines parties prenantes constateront peut-être que leurs observations n'ont pas été explicitement suivies; il n'en reste pas moins qu'elles ont toutes contribué à l'élaboration des positions exposées dans le présent rapport. De même, chaque partie prenante a toutes les chances de tirer avantage d'un renforcement et d'un développement du marché unique au sens large.

Parmi les autres parties prenantes consultées figurent des groupes de défense de l'environnement, des fournisseurs de services d'intérêt général, des organisations régionales et municipales, des associations actives dans le domaine social, des organismes familiaux et des réseaux d'organisations non gouvernementales.

Il a été veillé tout particulièrement à tirer parti de l'expérience acquise par des groupes de réflexion sur des questions européennes, tant à Bruxelles qu'ailleurs en Europe, et par des universitaires. Cette consultation s'est faite dans le cadre de réunions bilatérales et de la participation à des conférences et à des séminaires, certains ayant été spécialement organisés pour obtenir des avis sur le thème du présent rapport.

Bien que les institutions et personnes consultées ne puissent probablement pas se retrouver complètement dans chaque composante de la stratégie recommandée dans le présent rapport, son auteur est convaincu que la mission exploratoire menée à la demande du président Barroso pourrait ouvrir la voie à une base de consensus assez large sur certains points essentiels. Il espère que ce tremplin facilitera la tâche de la Commission et lui permettra de lancer une initiative stratégique prometteuse.

#### **1.4. Moins populaire, mais plus nécessaire que jamais**

Les consultations en cours révèlent avec force une caractéristique déroutante, mais rarement mise en évidence de manière explicite, du marché unique: moins populaire que jamais, il est pourtant plus nécessaire que jamais. La mise en exergue de ce paradoxe sera peut-être considérée comme politiquement incorrecte, mais le seul moyen d'œuvrer en faveur d'une relance authentique et durable du marché unique est de l'affronter de face.

Les points de vue les plus divers se classent selon trois grands groupes.

##### ***a. Critiques radicaux***

Certains interlocuteurs se limitent à exprimer leurs préoccupations: ils voient dans le marché unique une source de tensions, de perturbations et de craintes. Ils ne veulent pas d'une relance du marché unique. Pour eux, il conviendrait de réduire l'intégration économique et le rôle des marchés en général dans nos sociétés.

##### ***b. Partisans conditionnels***

Une grande majorité d'États membres, de groupes politiques et de parties prenantes considèrent au contraire – à des degrés divers – le marché unique comme un ingrédient important du développement économique de l'Europe. Mais en même temps, ils sont préoccupés pour une ou deux des raisons suivantes. Ils considèrent eux-mêmes que le marché unique ne tient pas suffisamment compte d'autres objectifs (de nature sociale ou environnementale, par exemple) et ne seraient favorables à une relance que si elle s'accompagnait d'un certain changement d'orientation. Même s'ils ne partagent pas ces préoccupations, ils reconnaissent qu'elles sont très répandues dans l'ensemble de l'Europe. Ils estiment par conséquent que si elle n'y apporte pas de réponse, une relance du marché unique risque de se heurter à une forte opposition.

### *c. Partisans inconditionnels*

Enfin, on compte tant parmi les États membres que parmi les parties prenantes une poignée de partisans convaincus et inconditionnels du marché unique. Ils soutiennent bien entendu pleinement l'idée d'une relance. Leur appui est d'une aide précieuse pour le lancement d'une initiative politique. D'un autre côté, leurs actions de sensibilisation risquent d'être moins efficaces qu'ils le souhaiteraient car ils ne semblent pas pleinement conscients des préoccupations qui, dans de nombreux pays ou situations, font que le marché unique est de moins en moins accepté.

L'élaboration puis la promotion d'une nouvelle stratégie pour le marché unique devront passer par un dialogue avec chacun de ces trois groupes.

Il convient de renouveler les arguments militant en faveur du marché unique, dans un contexte profondément différent de celui dans lequel le projet avait été lancé, il y a 25 ans. La mondialisation n'a certes pas été créée par le marché unique européen, mais celui-ci est la meilleure réponse à celle-là, à condition qu'il soit renforcé pour résister au nationalisme et fasse l'objet de discussions visant à prendre davantage en compte d'autres préoccupations et objectifs politiques. L'union économique est mieux à même de défendre le bien-être économique, social et environnemental des citoyens européens que la désintégration économique et les mesures purement nationales. Cela n'exclut pas que la dimension extérieure du marché unique – à garder ouvert, mais non désarmé – puisse être examinée plus avant, comme ce sera le cas dans le présent rapport.

Une argumentation actualisée et non dogmatique en faveur du marché unique pourrait amener certains des «critiques radicaux» à revoir partiellement leur position. Il convient aussi de renforcer la conviction des «partisans conditionnels». Les États membres, groupes politiques et parties prenantes de cette catégorie – qui est la plus étoffée, bien qu'extrêmement hétérogène – devraient renforcer leur soutien en faveur d'une relance du marché unique s'ils voient qu'il répond à leurs préoccupations.

Le principal aspect politique à prendre en compte concernera alors la manière d'apporter une réponse explicite et ciblée à ces préoccupations afin de faire accepter plus largement l'idée d'une relance du marché unique, sans pour autant l'atténuer ou l'édulcorer.

D'un point de vue stratégique, la question sera de savoir comment s'assurer de l'adhésion des «partisans conditionnels» et conserver l'appui des «partisans inconditionnels».

Il faut tout d'abord faire prendre conscience à ces derniers des menaces auxquelles est aujourd'hui confronté le marché unique, sans parler de sa relance; il convient ensuite de les persuader que les «concessions» comprises dans une stratégie globale pour permettre la concrétisation d'une relance ne sont pas de nature à saper l'efficacité du marché unique, qui soutient une économie européenne compétitive.

### **1.5. Le marché unique doit-il vraiment faire l'unanimité?**

Avant toute chose, une question peut légitimement se poser: est-il vraiment nécessaire de parvenir à un consensus, et, si oui, dans quelle mesure, pour instaurer un marché unique fort et pour continuer à le développer? Le marché unique n'est-il pas une compétence explicite de la Communauté, la Commission étant chargée de veiller au respect des règles et investie des pouvoirs nécessaires à l'exercice de cette fonction?

Il y a lieu d'établir une distinction entre le contrôle de l'application des règles existantes et l'adoption de nouvelles règles ou, plus largement, entre les initiatives politiques visant à relancer le marché unique et celles visant à le développer.

En matière de contrôle de l'application des règles, la Commission dispose en effet de toute une série d'instruments qu'elle a le droit et le devoir d'utiliser en tant que gardienne des traités, sous le contrôle exclusif de la Cour européenne de justice et sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'accord de qui que ce soit d'autre.

Il importe toutefois que les politiques suivies pour l'application effective des règles ainsi que les décisions spécifiques prises en la matière soient mises en œuvre et présentées de manière à recueillir un large consensus et même à faire l'unanimité. Plus le contrôle de l'application est rigoureux, ainsi que l'exige le fonctionnement concurrentiel du marché unique, plus il est nécessaire de donner à son sujet des explications convaincantes afin d'éviter toute réaction hostile à l'UE en général et au marché unique en particulier.

Pour ce qui est de l'adoption de nouvelles règles ou d'autres initiatives politiques de relance du marché unique – dont, peut-être, l'octroi de pouvoirs d'exécution plus étendus et plus efficaces – il faudra bien entendu parvenir à un consensus. Le degré de consensus nécessaire dépendra des règles en matière de prise de décision prévues par les traités pour les différents domaines d'action. Le soutien du Parlement européen et du Conseil sera d'une importance capitale. En ce qui concerne le Conseil, l'unanimité peut être de mise dans certains domaines, tandis que dans d'autres, la majorité qualifiée suffira.

La formation d'un consensus – engageant pleinement le Parlement européen, les États membres, le Conseil et les parties prenantes – constituera donc un composant essentiel d'une nouvelle stratégie pour le marché unique. Les efforts visant à atteindre un consensus devront tenir pleinement compte des principales préoccupations formulées aujourd'hui à l'encontre du marché unique. Ces préoccupations sont souvent partagées, dans une certaine mesure, même par les États membres, les groupes politiques et les parties prenantes qui considèrent le marché unique comme un atout majeur de l'Europe et souhaiteraient le voir renforcé.

## **1.6. Cerner les préoccupations**

Les préoccupations exprimées à l'encontre du marché unique peuvent être examinées sous trois angles différents: l'évolution dans le temps, les sujets de préoccupation et les différences entre les États membres. L'analyse ci-dessous, loin d'être exhaustive, peut cependant être d'une aide précieuse pour l'élaboration d'une stratégie politiquement réaliste pour le marché unique.

### *a. Évolution des préoccupations dans le temps*

#### *a.1. Avant la crise*

Bien avant que la crise n'éclate, en 2008, un certain «ralentissement de l'intégration» s'était fait jour. D'une part, les instances économiques et politiques se sont montrées réticentes à l'idée d'un ancrage encore plus fort de la logique du marché unique au cœur du pouvoir économique au niveau national. Cette réticence s'est par exemple illustrée par le processus difficile – et les résultats modestes – de l'introduction de la directive sur les offres publiques d'acquisition, la résistance au contrôle de la mise en œuvre de la libre circulation des capitaux dans le domaine des «actions privilégiées» et autres droits spécifiques, ainsi que plusieurs tentatives de blocage d'acquisitions transfrontalières.

D'autre part, des préoccupations ont été exprimées, dans différents segments de la société, au sujet d'aspects encore plus fondamentaux du marché unique, comme la libre circulation des personnes ou des services. C'est comme si, soudain, des principes qui avaient été instaurés un demi-siècle auparavant par le traité de Rome et qui avaient été largement appliqués depuis lors, étaient devenus source de tensions et d'anxiété, en particulier dans le cadre de l'adhésion de 12 nouveaux États membres en 2004 et 2007. Cet élargissement avait en fait été préparé avec une grande efficacité dans tous ces aspects, sauf à l'égard des opinions publiques des anciens États membres. La perception d'une nouvelle réalité imminente – un marché unique caractérisé par un degré de diversité sans précédent – a fait naître des appréhensions qui ont contribué à semer le doute

dans des pans entiers de l'opinion publique, comme l'a démontré, de manière saisissante, le résultat des référendums français et néerlandais de 2005.

### *a.2. Pendant la crise*

Pendant la crise, le marché unique a été ébranlé pour une autre raison, à savoir la tendance, qui a caractérisé de nombreux gouvernements, mais aussi certaines composantes du monde des affaires, et en particulier du secteur des services financiers, en proie à des difficultés, à rechercher des solutions d'urgence au niveau national. La politique déterminée menée par la Commission pour l'application effective des règles, mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, et un sens des responsabilités partagé par les États membres ont permis au marché unique de sortir pratiquement indemne de la crise. Les années 2008 et 2009 ont toutefois rappelé de manière inquiétante que le marché unique risquait d'être confronté à de très sérieux problèmes en cas de crise grave et prolongée. Bien que très solidement enraciné dans le système juridique et l'économie, le marché unique n'est pas encore suffisamment ancré dans les mentalités – et ne dispose pas des pouvoirs et mécanismes de gestion de crise nécessaires – pour tenir bon et ne pas dépasser le «point de non-retour», même dans le pire des scénarios.

### *a.3. Après la crise*

Après la crise, le marché a connu une certaine «lassitude». L'économie de marché a bénéficié d'un soutien moins large et moins intense que dans les années quatre-vingts. Le marché a montré plus clairement ses limites. Il est à présent considéré par beaucoup comme inéquitable, source d'inégalités inacceptables, et inefficace, ayant attiré des ressources considérables dans des activités financières dont la contribution à l'économie est remise en question. Cette «lassitude du marché» s'ajoute au «ralentissement de l'intégration» évoqué ci-dessus. À l'époque du livre blanc de 1985, et pendant les vingt années qui ont suivi, ce furent ceux qui étaient *opposés* aux avancées du marché, de la concurrence et de l'intégration qui durent se tenir sur la défensive. À présent, et probablement pour un certain nombre d'années encore, ce sont plutôt ceux qui réclament plus de marché, plus de concurrence et plus d'intégration, qui devront se justifier vis-à-vis de l'opinion publique et des sphères politiques. Le «produit» qui est promu – plus de marché unique, par exemple, comme c'est le cas dans le présent rapport – devra apporter une réponse plus crédible aux préoccupations que la crise a amplifiées. De même, la manière de promouvoir ce «produit» devra être beaucoup plus convaincante car les actions de sensibilisation doivent à présent aller à contre-courant de la pensée dominante, et non s'aligner sur celle-ci, comme ce fut le cas jusqu'il y a peu.

Une coopération loyale entre les États membres et les institutions européennes sera particulièrement importante si l'on veut éviter qu'une troisième lassitude, qui est apparue il y a plusieurs années déjà – la «lassitude à l'égard des réformes», générée par les réformes structurelles – ne soit aussi imputée par les opinions publiques à l'UE et à son marché unique, alors que ces réformes servent avant tout les intérêts de chaque pays.

#### ***a.4. À plus long terme***

À plus long terme aussi, même lorsque la crise et son impact culturel auront été surmontés, il est probable que le terrain propice à une intégration davantage axée sur le marché soit moins fertile qu'au début de l'intégration européenne. Cette question dépasse largement la portée du présent rapport. Mais l'avenir du marché unique et, plus largement, de l'intégration, devra compter avec la tendance – visible dans de nombreux anciens et nouveaux États membres – à une plus grande fragmentation des paysages électoraux, qui se caractérise par un déclin relatif des grands partis, traditionnellement favorables à l'intégration européenne, et l'émergence, tant à droite qu'à gauche de l'échiquier politique, de partis plus petits, mais ayant le vent en poupe, qui ont en commun une vision très critique de l'intégration, que ce soit au niveau mondial ou européen. Même les grands partis pro-européens éprouvent de plus en plus de difficultés, dans leur chasse aux électeurs, à ne pas s'écarter de leur ligne de conduite et sont souvent poussés à modérer leurs ambitions en matière d'intégration.

Le marché unique peut être la première victime de ce scénario politique qui se profile s'il est vu comme un «agresseur aveugle» du localisme et des valeurs traditionnelles qu'il véhicule. Mais il peut aussi devenir – à condition que son fonctionnement fasse l'objet d'une révision appropriée pour lui permettre de procurer des avantages réels, visibles, matériels et non matériels aux citoyens, tout en répondant aux préoccupations et aux craintes qu'ils associent souvent au marché – une composante clé d'un projet politique plus large visant à réconcilier les citoyens avec l'Europe.

#### ***b. Préoccupations par domaine***

##### ***b1. Préoccupations des chercheurs de rente***

Dans la mesure où le marché unique est source d'ouverture et de concurrence, il engendre bien entendu des préoccupations et souvent une forte opposition de la part de ceux qui voient le marché unique affaiblir leur situation de rente. Cela est inévitable et indique même que le processus est utile pour la croissance économique, grâce aux gains d'efficacité, et souvent aussi pour le progrès social. L'élimination des protections pour les initiés permet au reste de la société de ne

pas être «taxé» par les chercheurs de rente et permet aux non-initiés, souvent plus jeunes et moins privilégiés, d'améliorer leurs perspectives sur les plans économique et social. Il convient toutefois de se demander comment minimiser l'influence de ces groupes d'intérêts spéciaux, qui incitent l'opinion publique et les politiciens à remettre en cause le marché unique et, plus largement, l'UE en tant que vecteur de concurrence et de changement.

### ***b.2 Préoccupations des consommateurs***

Les consommateurs sont les grands bénéficiaires du marché unique. Il existe toutefois de nombreux cas où les avantages tardent à se concrétiser, parce que le marché unique a certes été introduit, mais n'est toujours pas suffisamment concurrentiel, parce l'accès au marché unique est entravé ou difficile, ou encore parce que la protection des consommateurs est insuffisante. Comme pour les autres préoccupations évoquées ci-après, les préoccupations citées dans le présent paragraphe sont présentées avec concision, de manière à permettre de dégager une image globale. Elles seront examinées de manière plus approfondie dans les chapitres qui suivent, où des propositions sont faites pour y remédier.

### ***b.3 Préoccupations des citoyens***

Les libertés inhérentes, en principe, au marché unique ont aussi une dimension non économique dont les citoyens de l'UE veulent pouvoir profiter. Mais l'exercice de ces droits est souvent très problématique et parfois tout simplement exclu. Ces situations, non seulement génèrent des frustrations justifiées, mais ternissent aussi l'image du marché unique. Les citoyens peuvent y voir une confirmation de leur conviction souvent exprimée – à juste titre ou non – qu'ils ne peuvent pas vraiment utiliser activement le marché unique, mais qu'ils subissent passivement les menaces qu'il génère.

### ***b.4 Préoccupations sociales***

Les préoccupations de cette nature sont très variées. Certaines sont plus particulièrement liées à l'emploi, tandis que d'autres expriment une insatisfaction par rapport aux inégalités. Bien que le marché unique ait largement contribué, avec le temps, à la création d'emplois et à l'amélioration des conditions absolues et relatives des États membres et régions les moins avancés, nombreux sont ceux qui pensent – généralement à tort – que les restructurations et la délocalisation d'entreprises sont, d'une certaine manière, liées au niveau insuffisant de la protection accordée par l'UE vis-à-vis du reste du monde ou à l'incitation effective aux délocalisations intra-UE générée par le marché unique.

Par ailleurs, certains craignent que d'autres – dans une Europe élargie caractérisée par des différences de niveau de vie toujours importantes – puissent, à la faveur de la libre circulation des travailleurs ou des services ou du détachement de travailleurs, menacer leur propre position sur le marché de l'emploi et même certains droits fondamentaux des travailleurs.

Enfin, il est indéniable qu'en favorisant l'intégration économique, le marché unique contribue à créer, du moins temporairement, des gagnants et des perdants dans le cadre d'un processus général positif de croissance et de création d'emplois. Au moyen de leurs politiques sociales, les États membres essaient de différentes manières d'accorder des compensations financières aux perdants et de les amener à participer activement au processus. Toutefois, les moyens budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre les politiques de redistribution peuvent être érodés par certaines formes prononcées de concurrence fiscale qui transfèrent en outre la charge fiscale des assiettes plus mobiles telles que les revenus du capital ou les revenus professionnels très élevés vers des assiettes moins mobiles telles que les revenus du travail, et en particulier les revenus du travail non qualifié.

C'est ce qui explique les tensions qui existent entre l'intégration des marchés et les objectifs sociaux. Ces tensions apparaissent plus clairement encore depuis que le traité de Lisbonne a introduit, même formellement, l'objectif d'une «économie sociale de marché hautement compétitive». Si l'on ne parvient pas à concilier correctement le *marché* et les composantes *sociales*, il faudra trouver un compromis. Au sortir de la crise, qui a entraîné une perte d'enthousiasme pour le marché et un regain d'inquiétude face aux inégalités, il est loin d'être évident que c'est au marché, et plus précisément au marché unique, que la priorité doit être accordée.

D'autres préoccupations sociales concernent plus spécifiquement les services d'intérêt économique général et les menaces, réelles ou ressenties, que fait peser sur eux le marché unique.

### ***b.5. Préoccupations environnementales***

Ces préoccupations concernent la vaste question de la capacité du marché unique, tel qu'il est actuellement régi par la législation et mis en œuvre, à apporter des réponses appropriées aux objectifs stratégiques de l'UE en termes d'environnement, de lutte contre le changement climatique et d'utilisation efficace des ressources. Il s'agit là encore d'une interaction, entre la durabilité et le marché unique, qui est soulignée par le traité de Lisbonne. Par rapport aux préoccupations sociales soulevées par le marché unique, les préoccupations environnementales sont bien sûr plus récentes, mais s'imposent rapidement dans

le débat politique. Si l'objectif de croissance verte concerne un large éventail de politiques de l'UE et des États membres, cette question revêt certainement une dimension spécifique liée à la structure et au mode de fonctionnement du marché unique. Intellectuellement et politiquement parlant, la matière est relativement nouvelle, ce qui justifie un investissement important.

### ***b.6. Préoccupations des entreprises***

Les entreprises, qui ont toujours été les principaux défenseurs et moteurs du marché unique, continuent de montrer un vif intérêt pour son développement. Mais elles ont, elles aussi, leurs préoccupations. Bien entendu, celles-ci varient selon le secteur et la taille de l'entreprise. La consultation préalable à l'élaboration du présent rapport a permis de prendre en compte de nombreux points de vue différents, dont bon nombre ont inspiré, dans une certaine mesure, les positions exposées dans les chapitres qui suivent (comme ce fut le cas pour les consultations menées avec d'autres parties prenantes). Pour donner une vue d'ensemble des préoccupations, celles-ci ont été réparties en trois grandes catégories.

Au sein des différentes industries, les entreprises se plaignent des nombreux obstacles qui subsistent sous forme de fragmentation du marché et de blocages. Elles réclament avec force une égalité de traitement plus effective, une exécution plus rapide et des avancées franches dans des domaines, tels que l'économie numérique, où le marché unique n'existe pas encore.

Les PME en particulier, mais pas seulement elles, demandent aussi une simplification et un allègement de la réglementation, même si elles ne nient pas les progrès réalisés dans ces domaines.

À l'autre extrémité de l'éventail, les grandes entreprises à vocation internationale expriment des inquiétudes au sujet de la dimension extérieure du marché unique, considérant que l'UE ne revendique pas avec suffisamment de poids l'accès au marché dans certains pays clés et pénalise, dans une certaine mesure, ses propres entreprises par la faute d'un environnement réglementaire plus contraignant qu'ailleurs – notamment en matière de contrôle des aides d'État.

Il convient aussi de noter que les principales organisations professionnelles, bien que défendant évidemment la conception qu'ont les entreprises du marché unique, sont de plus en plus conscientes de la nécessité de répondre aux préoccupations des autres parties prenantes, résumées ci-dessus, pour que le marché unique puisse résister à la tentation du nationalisme économique et réaliser durablement les avancées importantes qui sont jugées nécessaires.

### *c. Préoccupations des États membres*

Les préoccupations décrites ci-dessus, même si elles sont relativement répandues, varient selon les États membres. Afin d'identifier les perspectives d'un accord tourné vers l'avenir, il peut être intéressant de voir comment les points de vue divergent selon les groupes constitués d'États membres qui ont, dans une certaine mesure, une vision commune du marché unique résultant davantage de leurs traditions culturelles que de la majorité politique actuellement au pouvoir. Point n'est besoin de préciser que cet exercice doit être pris pour ce qu'il est, à savoir une première - mais peut-être pas inutile - approximation.

#### *c.1. Pays continentaux à économie sociale de marché*

Dans ces pays, le consommateur joue un rôle moins central, en tant qu'agent censé être le principal bénéficiaire du marché unique, que dans les pays anglo-saxons, par exemple. Le travailleur et l'entrepreneur sont considérés comme méritant une priorité peut-être plus élevée. L'industrie manufacturière est considérée, davantage que les services, comme un composant particulièrement important de la structure productive. Une plus grande attention est accordée aux préoccupations sociales liées aux effets des mécanismes de marché. Les services d'intérêt économique général sont considérés comme un domaine clé d'une vaste politique sociale, et ce aux niveaux tant national que régional ou local.

La politique de concurrence et en particulier le contrôle des aides d'État ont souvent été jugés de façon plus critique que dans les États membres faisant partie des autres groupes. De même, le contrôle de l'application des règles du marché unique n'a pas toujours été vu d'un bon œil.

Alors que ces États membres ont longtemps été les moteurs de l'intégration des marchés en Europe, ce rôle a ensuite été repris par les pays anglo-saxons. Le manque d'enthousiasme des pays à économie sociale de marché à l'égard du marché unique et de la concurrence a été déterminé, dans une certaine mesure, par leurs préoccupations sociales. Les tentatives de tempérer les effets sociaux de l'intégration du marché unique, par exemple grâce à une certaine coordination des politiques fiscales, se sont heurtées à une résistance, en particulier de la part des pays anglo-saxons.

#### *c.2. Pays anglo-saxons*

L'approche des États membres anglo-saxons a traditionnellement été à l'opposé de celle décrite ci-dessus pour les économies sociales de marché continentales. C'est ainsi que ces pays ont, au cours des deux dernières décennies, fait du bien-

être des consommateurs le principe directeur de la politique économique, fortement privilégié l'ouverture des marchés et une politique de concurrence vigoureuse, accepté les changements induits par le marché dans la structure de l'économie sans se préoccuper des conséquences du glissement de l'industrie manufacturière vers le secteur des services, en particulier des services financiers, et fait preuve d'indifférence, dans la plupart des cas, à l'égard du transfert du contrôle de sociétés dans des mains étrangères. Les préoccupations sociales n'ont bien sûr pas été absentes, mais ces pays y ont répondu en menant des politiques visant à renforcer l'employabilité, tout en recourant à une croissance fondée sur le marché.

Dans le droit fil de cette approche, les États membres anglo-saxons ont été, lors de l'élaboration des politiques de l'UE, une force motrice du marché unique, de la politique de concurrence, de la promotion des réformes économiques au niveau des États membres et de l'allègement de la réglementation, et ce alors qu'ils n'étaient pas favorables à l'idée que l'UE puisse jouer un rôle plus actif en matière de politique sociale, de coordination fiscale, de politique industrielle ou de protection des services d'intérêt économique général.

### *c.3. Nouveaux États membres*

La culture politique prévalant dans les nouveaux États membres et la nécessité de rattraper des décennies de gestion inefficace de l'économie font d'eux de fervents partisans du marché et de la concurrence, privilégiant la croissance par rapport à une lourde protection sociale. Nouveaux venus et, dans la plupart des cas, de petite taille, ces États membres sont fortement attachés au contrôle strict de l'application des règles du marché unique et des règles de concurrence effectué par la Commission européenne et garantissant une égalité de traitement par rapport aux anciens États membres de plus grande taille et économiquement plus puissants. Leur enthousiasme pour tout ce qui précède fait des nouveaux États membres un remarquable moteur politique potentiel pour le développement futur du marché unique, à un moment où, d'une part, l'engouement de certaines des économies sociales de marché continentales pour ces principes a commencé à diminuer et où, d'autre part, la crise financière a atténué, du moins temporairement, la force de conviction des pays anglo-saxons dans leur défense du marché.

Les nouveaux États membres ont leurs propres priorités pour l'amélioration du marché unique, comme dans les domaines de la libre circulation des travailleurs et des services, des infrastructures au service d'un marché unique «physique» authentique et des politiques de cohésion. Ils ont aussi appliqué, dans de nombreux cas, des politiques de concurrence fiscale courageuses. Tout en insistant sur leurs bienfaits, au début de leur adhésion à l'UE, certains d'entre eux

semblent à présent disposés à reconsidérer leurs politiques dans une perspective plus large. Les difficultés budgétaires actuelles qui ont découlé de la crise et la possibilité de mettre en place un marché unique et un cadre de cohésion plus satisfaisants moyennant une certaine modération dans le domaine fiscal peuvent ouvrir la perspective d'une réorientation des politiques.

#### ***c.4. Pays nordiques***

Ces dernières années, les pays nordiques ont souvent vu des observateurs d'autres pays et d'organisations internationales faire l'éloge de leur modèle économique et social. Ces pays combinent en fait plutôt efficacement ouverture et concurrence, d'un côté, et une protection sociale davantage fondée sur des filets de protection pour les travailleurs individuels que sur la préservation d'emplois spécifiques rendus obsolètes par l'évolution technologique et économique (*flexi-sécurité*), de l'autre.

Parallèlement, ces pays sont l'illustration que, si des considérations d'ordre fiscal jouent bien entendu un rôle important pour déterminer la compétitivité d'une économie et son aptitude à attirer des investissements, elles sont loin d'être le seul ou même le principal facteur à prendre en compte. La manière dont le secteur public utilise les recettes fiscales, en particulier pour offrir un enseignement de qualité et soutenir la recherche et le développement, joue un rôle tout aussi important sinon davantage.

Si la nouvelle stratégie que le présent rapport vise à développer permettait à la fois de renforcer le marché unique en termes d'ouverture et de concurrence et de le rendre plus rassurant au niveau social et environnemental, le fossé entre les pays nordiques et les autres régions de l'UE se réduirait quelque peu.

### **1.7. Répondre aux préoccupations**

Compte tenu des préoccupations multiples et variées concernant le marché unique - qui sont davantage susceptibles de s'amplifier que de s'atténuer à plus long terme -, deux réponses alternatives peuvent être conçues, à savoir une option défensive et une option proactive.

#### ***a. Option défensive***

L'option défensive consisterait tout d'abord à ne pas discuter trop ouvertement des problèmes, de crainte qu'un tel débat ne contribue lui-même à éroder la confiance dans le marché unique.

Deuxièmement, le contrôle de l'application des règles existantes doit bien sûr se poursuivre. En cas d'affaires hautement sensibles, les politiques suivies pour l'application effective des règles doivent chercher à trouver un juste équilibre entre la rigueur requise et la nécessité d'éviter des confrontations trop rudes avec les États membres.

Troisièmement, les initiatives courageuses visant à relancer et à étendre le marché unique seraient considérées avec prudence compte tenu des oppositions probables alimentées par les multiples préoccupations identifiées ci-dessus et afin de ne pas les exacerber.

### ***b. Option proactive***

L'option proactive chercherait à renforcer sensiblement le marché unique grâce à un système d'exécution encore plus solide pour faire face aux menaces de nationalisme qui ne sont pas près de disparaître et aux distorsions de concurrence causées par les gouvernements et les entreprises, à une extension du marché unique aux domaines où il n'est pas suffisamment développé, ainsi qu'à un recours plus intense au levier financier sur le marché unique, préalable indispensable à une union économique et monétaire durable et capable d'apporter les avantages promis.

La poursuite d'une telle option proactive nécessiterait un important investissement politique, en particulier par la promotion inlassable des mérites de l'intégration du marché et de la concurrence dynamique, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives politiques ciblées visant à répondre aux préoccupations les plus graves et à éliminer les points de tension entre le marché unique et les autres objectifs politiques.

Le présent rapport recommande l'option proactive, qui semble aller tout à fait dans le sens de l'initiative politique prise par le président Barroso.

## **1.8. Une nouvelle stratégie**

Le reste du rapport s'efforce de développer une nouvelle stratégie pour le marché unique. Une telle stratégie s'avère nécessaire pour que l'option proactive recommandée ci-dessus ait toutes les chances de réussir. L'enjeu en est ni plus ni moins la poursuite de l'intégration européenne - en maîtrisant les risques visibles de désintégration - dans une société qui apparaît moins disposée à l'intégration qu'en 1957, à l'époque du Traité de Rome, ou en 1985, à l'époque du livre blanc Delors.

## **a. Une approche globale**

La nouvelle stratégie doit être globale. De nombreuses politiques qui ne sont généralement pas considérées comme liées au marché unique doivent être intégrées dans un objectif stratégique pour ce marché. Il s'agit non seulement de la politique de concurrence, traditionnellement considérée comme un puissant instrument pour intégrer les marchés et les rendre concurrentiels, mais aussi, entre autres, de la politique industrielle, des politiques des consommateurs, de l'énergie et des transports, des politiques numérique, sociale, environnementale, de la politique de lutte contre le changement climatique, des politiques commerciale, fiscale et régionale, ainsi que des politiques qui semblent plus éloignées des aspects économiques, telles que celles de justice et de citoyenneté. De son côté, la réalisation d'un marché unique approfondi et efficace est un facteur déterminant pour la performance macroéconomique globale de l'Union. Elle est particulièrement cruciale pour la solidité de l'euro et pour que l'union monétaire puisse apporter les avantages économiques promis.

Cette approche globale, mobilisant toutes les politiques mentionnées ci-dessus, doit consister en trois grands ensembles d'initiatives:

1. des initiatives destinées à renforcer le marché unique;
2. des initiatives destinées à faire émerger un consensus sur le renforcement du marché unique;
3. des initiatives destinées à concrétiser le renforcement du marché unique.

Sans consensus, il est peu probable que les initiatives destinées à renforcer le marché unique puissent être adoptées et mises en œuvre. Quand bien même elles le seraient, on pourrait douter de leur pérennité et de leur capacité à résister à l'épreuve de conditions économiques ou politiques défavorables qui toucheraient l'Union.

Par ailleurs, un marché unique renforcé, cherchant ouvertement le consensus nécessaire à sa construction sans céder aux pressions négatives qui conduiraient à un amollissement de sa mise en œuvre, nécessite une mise en place, une exécution et une gouvernance améliorées.

## **b. Renforcement du marché unique**

Les initiatives visant à renforcer le marché unique sont présentées au chapitre 2.

Ces initiatives - qui sont aussi une réponse à l'appel du président Barroso, approuvé par le Conseil européen, à agir sur les blocages et les chaînons manquants sur le marché unique (paragraphe 2.1) - sont rassemblées en groupes de recommandations visant à:

- assurer un meilleur fonctionnement du marché unique pour les citoyens, les consommateurs et les PME (2.2);
- créer le marché unique du numérique (2.3);
- mettre le marché unique au service de la croissance verte: énergie, changement climatique et environnement (2.4);
- mettre en place le marché unique des produits (2.5);
- mettre en place le marché unique des services (2.6);
- garantir la libre circulation des travailleurs au sein du marché unique (2.7).
- mettre en place le marché unique des capitaux et des services financiers (2.8);
- mettre en place le marché unique «physique» (2.9);

### **c. Formation d'un consensus sur le renforcement du marché unique**

Les initiatives visant à faire émerger un consensus sur le renforcement du marché unique sont présentées au chapitre 3. Ces initiatives s'inscrivent dans le contexte de la mention, dans le Traité de Lisbonne, d'une «une économie sociale de marché hautement compétitive» (paragraphe 3.1). Elles cherchent à répondre aux préoccupations identifiées par le biais de la procédure de consultation et décrites au paragraphe 1.6. ci-dessus. Parallèlement, elles tiennent compte de la nécessité de ne pas compromettre l'objectif central de renforcement du marché unique.

Ces initiatives traitent notamment des problèmes suivants:

- la conciliation entre les libertés économiques dans le marché unique et les droits des travailleurs, une question sensible à la suite des arrêts Viking et Laval, ainsi que d'autres arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (3.2);
- les services sociaux et le marché unique (3.3);
- l'exploitation des marchés publics au service des objectifs de l'UE (3.4);

- la dimension fiscale du marché unique: coordination fiscale afin de préserver la souveraineté fiscale alors que le processus d'intégration des marchés se poursuit (3.5);
- la compétitivité et la cohésion: la dimension régionale du marché unique (3.6);
- la politique industrielle au sein du marché unique (3.7);
- la dimension extérieure du marché unique: ouvert mais non désarmé (3.8).

#### **d. Concrétisation du renforcement du marché unique**

Les initiatives visant à concrétiser le renforcement du marché unique sont présentées au chapitre 4.

Plusieurs recommandations sont formulées au sujet des deux aspects essentiels suivants:

- la réglementation du marché unique (4.1);
- le renforcement du contrôle de l'application des règles (4.2).

#### **e. Un accord-paquet**

La nouvelle stratégie globale évoquée ci-dessus doit être traduite dans un accord paquet, dans lequel chaque État membre, en fonction de ses propres traditions culturelles, préoccupations et préférences politiques analysés ci-dessus, pourrait trouver des éléments assez attractifs pour justifier quelques concessions par rapport à ses positions passées.

En particulier, les États membres traditionnellement dotés d'une économie sociale de marché pourraient être davantage enclins à adhérer pleinement au principe de la concurrence et au marché unique, notamment en souscrivant à un plan assorti de délais visant à mettre en place le marché unique dans les zones d'où il est encore absent, si les États membres de tradition anglo-saxonne se montraient prêts à traiter certaines questions sociales par des mesures ciblées, y compris certaines formes de coordination fiscale.

Les États membres d'Europe centrale et orientale, qui se réjouiraient de voir un programme sérieux renforcer le marché unique, y compris dans les domaines des infrastructures et de la cohésion, pourraient à leur tour se montrer plus ouverts à l'égard de certaines formes de coordination fiscale.

Il convient d'adopter une nouvelle approche pour ces questions sensibles, en tirant parti des événements récents; cette approche devrait renforcer le sentiment d'appartenance à un projet commun, en tirant un trait sur les positions rigides du passé.

Une de ces circonstances est sans aucun doute l'impact économique, budgétaire et social de la crise, qui devrait permettre à chacun de prendre conscience des avantages, plus nets que jamais, que peut procurer l'amélioration de l'efficacité du marché unique en termes de croissance et de création d'emplois, compte tenu des marges très limitées disponibles pour les mesures de relance budgétaire. De la même façon, la nécessité de traiter la question des inégalités, à laquelle l'opinion publique accorde une importance croissante, dans un contexte de crise budgétaire pour de nombreux pays, peut conduire à une approche plus favorable à une coordination accrue des politiques fiscales.

Plus encore, la crise a ébranlé de nombreuses certitudes concernant les hiérarchies de modèles économiques, a conduit à adopter une attitude plus pragmatique et plus modeste et a renforcé la prédisposition à coordonner les politiques économiques.

Enfin, les tensions qu'a connues récemment la zone euro montrent plus clairement que jamais à quel point il est indispensable d'utiliser pleinement le marché unique en tant que vecteur d'amélioration de la productivité totale des facteurs et de la compétitivité dans les économies de cette zone.

Les principaux ingrédients d'un accord paquet seront systématiquement passés en revue aux chapitres 2-4.

Le chapitre 5 donnera une vue d'ensemble de ces ingrédients et recommandera une initiative politique pour renforcer le marché unique ainsi que l'union économique et monétaire.

## **CHAPITRE 2**

### **MISE EN PLACE D'UN MARCHÉ UNIQUE RENFORCÉ**

## **2.1. Blocages, chaînons manquants et nouvelles frontières**

Le marché unique est l'idée originale de l'Europe, mais il est aussi son œuvre inachevée. Dans ses orientations politiques pour l'actuelle Commission, le président Barroso a rappelé les carences et les «chaînons manquants» qui compromettent son fonctionnement. Rejoignant ces orientations politiques, le Conseil européen du 26 mars 2010 est convenu que la nouvelle stratégie Europe 2020 devrait s'attaquer aux «principaux freins ... qui ont trait au fonctionnement du marché intérieur et des infrastructures».

Par «chaînons manquants» et «blocages», on entend que, dans de nombreux domaines, le marché unique existe en théorie, mais que, dans la pratique, de multiples barrières et obstacles réglementaires fragmentent les échanges commerciaux à l'intérieur de l'UE et compromettent l'initiative économique et l'innovation. Dans d'autres domaines, des bénéfices économiques plus importants sont perdus à cause de lacunes dans les infrastructures matérielles et juridiques ou de l'absence de dialogue entre les systèmes administratifs. La révolution des technologies de l'information et de la communication et l'évolution rapide des technologies ajoutent une troisième catégorie à la liste des pièces manquantes du marché unique: les secteurs qui n'existaient pas lors de sa conception initiale, tels que le commerce électronique, les services innovants et les éco-industries. Ce sont ceux dont les retombées futures en termes de croissance et d'emploi sont les plus importantes. Ils représentent les nouvelles frontières du marché unique.

Pour relancer le marché unique, il faut s'attaquer aux différents problèmes que posent les chaînons manquants, les blocages et les nouvelles frontières. Dans certains domaines, tels que le marché unique des produits, l'intégration du marché a atteint un stade de maturité. L'action des pouvoirs publics peut être axée sur la «maintenance du marché» au moyen d'une surveillance du marché, d'une intervention réglementaire ciblée, d'une simplification et d'une réduction des coûts de mise en conformité. Dans d'autres domaines, tels que le marché des services, l'Europe est toujours dans une phase de «construction du marché» qui exige d'éliminer les freins à l'activité transfrontière, de se débarrasser des contraintes administratives et techniques nationales dépassées et de surmonter les résistances corporatistes. Pour ce qui est des nouvelles frontières, l'Europe devrait utiliser toute la gamme des instruments du marché unique pour avancer sur la voie de la mise en place d'une économie numérique produisant peu de carbone et reposant sur une utilisation rationnelle des ressources. Les avantages marginaux de l'action menée dans ce domaine sont les plus importants. Il est indispensable de s'intéresser à ces nouvelles frontières pour renforcer la confiance dans le marché unique et lui donner une nouvelle impulsion, deux priorités pour l'Europe de demain.

Toutefois, aucun projet de relance du marché unique n'aura l'énergie politique nécessaire pour aboutir s'il ne montre pas aux citoyens, aux consommateurs et aux PME qu'il fonctionne d'abord et avant tout pour eux. Le rapport partira donc de ce constat.

## ***2.2. Un marché unique pour les citoyens, les consommateurs et les PME***

Le marché unique et ses quatre libertés incarnent un idéal: celui d'un espace transnational à l'intérieur duquel les citoyens peuvent se déplacer, travailler, faire de la recherche ou créer une entreprise sans faire l'objet d'aucune discrimination. Alors que l'importance et les dimensions du marché unique augmentaient, d'aucuns ont estimé que tel n'était pas toujours le cas. L'ouverture du marché élargirait le champ d'action des grandes entreprises, mais ne produirait pas les mêmes effets pour les citoyens, les consommateurs ou les PME.

Des études montrent qu'aujourd'hui les réactions face au marché unique vont de l'absence d'intérêt au rejet franc. L'intégration économique et ses avantages sont en partie sous-estimés parce qu'ils semblent désormais aller de soi. Pourtant, la désillusion vient surtout de la frustration que suscitent les obstacles qui subsistent ou du sentiment de dépossession que ressentent les citoyens quand ils ont affaire au marché unique. La relance du marché unique doit permettre de réamorcer la croissance et l'emploi en Europe et, in fine, d'offrir aux citoyens plus de perspectives. Le premier défi consiste donc à donner aux citoyens, qu'ils soient consommateurs ou entrepreneurs, les moyens de devenir des acteurs à part entière du marché unique. Celui-ci leur est profitable à plusieurs égards sur le plan horizontal dans les différents domaines d'intervention à la fois, car il élargit le choix des fournisseurs, des services et des produits, augmente les possibilités de mobilité et garantit la sécurité des produits. Certaines actions spécifiques devraient néanmoins être entreprises pour permettre aux citoyens, aux consommateurs et aux PME d'exploiter activement cet éventail élargi de perspectives.

### *Le citoyen dans le marché unique*

Le rapport Lamassoure de 2008 intitulé «Le citoyen et l'application du droit communautaire» a très clairement fait apparaître le lien existant entre mobilité et droits des citoyens dans le marché unique. La progression de cette dimension citoyenne du marché unique a pris du retard par rapport à l'évolution économique et sociale. Si la mobilité à l'intérieur de l'UE peut encore paraître limitée lorsqu'on la compare à la situation des États-Unis, elle concerne néanmoins plus de 11,3 millions d'Européens. Chaque année, quelque 350 000

Européens épousent un ressortissant d'un autre État membre. Chaque année également, 180 000 étudiants européens se rendent dans un autre État membre dans le cadre du programme Erasmus ou pour poursuivre des études de troisième cycle universitaire. Souvent, ils restent pour trouver un emploi.

Le marché unique n'est pourtant pas un environnement si hospitalier pour eux. Le décalage est important entre les livres de loi et la réalité. L'accumulation de barrières et d'obstacles à franchir est telle que, dans son rapport, Alain Lamassoure indique que «l'espace des citoyens en est encore au stade où en était celui de marchandises avant l'Acte unique de 1985: les frontières sont abolies mais d'innombrables obstacles réglementaires rendent difficile une vie harmonieuse dans cet espace commun»<sup>4</sup>.

Les progrès dans ce domaine ont été lents. Les mesures nécessaires relèvent du droit civil, du droit commercial, voire du droit de la famille, autant de domaines qui touchent à la souveraineté des États membres. De plus, les systèmes juridiques nationaux présentent souvent des solutions divergentes. La règle de l'unanimité pour les mesures liées à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice a aussi contribué à ralentir le changement.

Il est plusieurs domaines où des mesures devraient être prises pour faciliter la mobilité des citoyens en éliminant les obstacles administratifs et réglementaires. Les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne offrent à présent la possibilité concrète de donner une impulsion à toutes les dimensions de la citoyenneté liées à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

#### *Améliorer l'accès au droit de se rendre dans d'autres États membres et d'y résider*

Le droit des citoyens de se rendre librement dans un autre État membre et d'y résider devrait être simplifié autant que faire se peut. À cet égard, le régime prévu par la directive 2004/38/CE commence seulement à fonctionner après un démarrage lent et quelque peu difficile. Pour aller encore plus loin, il convient de prendre des mesures pour garantir la libre circulation des documents officiels. Trop de citoyens se plaignent d'avoir dû produire une traduction de documents ou de nouveaux certificats à la demande d'administrations nationales peu disposées à reconnaître les droits consacrés par la législation européenne. Un système prévoyant la reconnaissance mutuelle de documents officiels, tels que des actes authentiques ou des actes d'état civil délivrés par les administrations nationales, faciliterait grandement la mobilité. Dans le même ordre d'idées, la création d'une carte européenne de libre circulation qui contiendrait, dans un

---

<sup>4</sup> Alain Lamassoure, rapport intitulé «Le citoyen et l'application du droit communautaire», 2008, p. 13.

document unique, toutes les informations dont un citoyen européen peut avoir besoin dans un autre État membre en plus de son identité et de sa nationalité marquerait un tournant important en faveur de la mobilité (statut du permis de travail, statut social et droit à la sécurité sociale). Ainsi, toutes les informations nécessaires pour communiquer avec les administrations nationales seraient regroupées en un seul document, sur le modèle de la carte européenne d'assurance maladie, qui contient les informations relatives à la santé et à la sécurité sociale.

L'initiative, prise récemment, de lancer une coopération renforcée en ce qui concerne un règlement relatif à la loi applicable aux jugements portant sur les régimes matrimoniaux, leur juridiction et exécution offre une solution dans quelque 145 000 cas annuels de divorces internationaux. Il importerait également de progresser dans le domaine tout aussi essentiel des testaments et des successions transfrontières.

### *Faciliter le règlement des litiges transfrontières en matière commerciale et civile*

Le nombre de litiges transfrontières en matière commerciale et civile étant en augmentation, il convient de procéder à une évaluation sérieuse des moyens de faciliter la circulation des décisions et le recouvrement des créances à l'étranger. Pour ce faire, il faut supprimer la procédure d'exequatur, qui impose l'assistance d'un avocat et se traduit par un coût pouvant atteindre 2 000 euros pour ce qui n'est souvent qu'une pure formalité. Dans une période où les PME et les prestataires de services peinent à boucler leurs comptes, il importe d'éliminer les obstacles à un recouvrement des créances transfrontières. Pour ce faire, il faudrait interdire aux débiteurs de transférer des fonds d'un pays à l'autre dans le seul but d'éviter de payer ce qu'ils doivent. Pour réduire le plus possible le nombre de créances non recouvrées – qui représentent aujourd'hui 37 % des dettes transfrontières – une initiative législative ciblée serait justifiée. Un recours plus important à la procédure européenne, introduite récemment, de règlement des petits litiges, qui s'applique aux créances inférieures à 2 000 euros et permet de traiter les dossiers d'une manière simple et homogène, sans l'assistance d'un avocat, augmenterait également la confiance des citoyens et des entreprises dans les transactions transfrontières. Dans le cadre de la crise actuelle, il convient d'étudier la possibilité de réexaminer le règlement portant sur l'insolvabilité transfrontière. Tant les débiteurs que les créanciers auraient tout intérêt à ce que les procédures d'insolvabilité soient plus efficaces et plus rapides, notamment lorsque des groupes d'entreprises transfrontières sont concernés. Le renforcement de la coopération administrative grâce à l'appui du portail E-justice pourrait également être bénéfique à court terme.

## *Un marché unique pour les automobilistes*

Enfin, les automobilistes européens qui se déplacent à l'intérieur du marché unique sont confrontés à des obstacles administratifs et à l'incertitude juridique. Il est impossible, par exemple, de déplacer un véhicule d'un pays vers un autre sans devoir l'immatriculer une nouvelle fois et payer la taxe correspondante. Les citoyens sont soumis à une double imposition, à des procédures administratives complexes et à des coûts supplémentaires, ce qui se traduit par une perte de temps, les entreprises n'étant d'ailleurs pas épargnées non plus. Les dispositions en vigueur n'offrent pas la souplesse nécessaire pour permettre aux sociétés de location de véhicules de gérer leurs flottes sur l'ensemble du territoire de l'Union en fonction des variations saisonnières de la demande. Par ailleurs, cette fragmentation empêche l'industrie automobile d'exploiter pleinement les économies d'échelle, dans la mesure où elle doit adapter les spécifications techniques aux exigences des divers marchés nationaux. Les tentatives faites par le passé pour parvenir à une harmonisation dans ce domaine n'ont pas abouti, mais au vu des coûts que la situation actuelle entraîne pour les citoyens et les entreprises, il serait utile de réexaminer la question. L'incertitude juridique concerne les citoyens qui sont victimes d'un des 500 000 accidents transfrontières qui se produisent chaque année en Europe. Si les règles sur la loi applicable ont été précisées, les conditions et les délais pour introduire des demandes d'indemnisation auprès des assurances continuent de manquer de clarté. Une initiative destinée à harmoniser les conditions pour l'introduction de telles demandes pourrait offrir une plus grande certitude juridique tant aux compagnies d'assurance qu'aux citoyens.

### *Recommandations clés:*

- ⇒ garantir la libre circulation et la reconnaissance des actes officiels,
- ⇒ introduire une carte européenne de libre circulation,
- ⇒ réaliser des progrès dans la reconnaissance mutuelle des actes civils relatifs aux mariages internationaux, aux successions et aux testaments,
- ⇒ faciliter les recouvrements de créances transfrontières, notamment par un recours plus important à la procédure européenne de règlement des petits litiges,
- ⇒ supprimer la double imposition pour l'immatriculation des véhicules.

### *Donner des moyens d'action aux consommateurs*

Les consommateurs et leur bien-être devraient être au centre de la prochaine phase du marché unique. À cette fin, l'intégration du marché et la concurrence devraient faire l'objet d'une attention renouvelée, l'ensemble de droits, protections et voies de recours devrait être renforcé et l'accès aux services de base devrait être amélioré.

Plusieurs mesures examinées dans d'autres chapitres du présent rapport sont susceptibles de contribuer au bien-être des consommateurs dans le marché unique (par exemple, l'accès aux services d'intérêt général, l'efficacité énergétique au moyen de relevés intelligents, la prise en compte des inquiétudes des consommateurs dans les exercices de surveillance du marché, le recours accru au règlement extrajudiciaire des conflits et la meilleure application des règles). Pour développer le marché unique dans de nouveaux domaines, tels que l'économie numérique ou le commerce électronique, il convient que la question de la protection des consommateurs soit abordée de manière horizontale. Pour commencer, le législateur devrait parvenir sans tarder à un accord sur le projet de directive relative aux droits des consommateurs, afin de garantir un niveau élevé de protection pour les consommateurs dans un marché de détail intégré.

Les consommateurs devraient bénéficier du plus grand choix de produits et de services et de la concurrence accrue qu'offre le marché unique grâce à une meilleure transparence du marché et à une meilleure comparabilité. Il convient d'améliorer les règles applicables aux intermédiaires indépendants (en ce qui concerne, par exemple, les sites web de comparaison des prix et les essais de produits) pour permettre aux consommateurs de trouver, sur tout le territoire de l'UE, les produits de la meilleure qualité et aux meilleurs prix parmi un vaste choix de produits et de fournisseurs. Le choix éclairé du consommateur est un moyen de récompenser et d'encourager les entreprises les plus innovantes et les plus efficaces.

### *Prévoir un mécanisme européen pour le recours collectif*

Les marchés de consommation de masse dépassant désormais les frontières nationales, certains groupes de consommateurs sont de plus en plus fréquemment victimes d'abus de commerçants qui sont souvent situés dans d'autres États membres. Aujourd'hui, les litiges transfrontières représentent 20 % des litiges collectifs et ce nombre devrait encore augmenter à l'avenir. Dans ces cas, les recours traditionnels sont difficiles à mettre en œuvre et coûteux pour les consommateurs et les entreprises. Regrouper plusieurs affaires similaires dans une seule procédure permettrait des économies d'échelle tant pour les consommateurs que pour les entreprises et augmenterait l'efficacité des juridictions nationales.

L'Europe devrait donc progresser sur la voie de la création de son propre modèle de mécanisme de recours collectif tout en évitant le modèle de la *class action* de type américain. Les mesures prises au niveau de l'UE pour encourager le règlement des litiges collectifs dans et en dehors des tribunaux renforceraient la confiance des consommateurs dans le marché unique, augmenteraient les transactions transfrontières et stimuleraient la concurrence entre les entreprises. Cette mesure devrait être introduite en priorité pour le commerce électronique.

### *Mieux intégrer le secteur bancaire de détail*

De nouvelles mesures destinées à accélérer l'intégration des services bancaires de détail permettraient aux consommateurs de tirer pleinement parti de l'intégration du secteur financier européen. Des mesures devraient être prises pour améliorer la transparence des frais bancaires, pour garantir la disponibilité d'informations normalisées et comparables concernant les produits financiers de détail et pour faciliter la mobilité des clients. À terme, il ne devrait pas être plus difficile de changer de compte bancaire que d'opérateur de téléphonie mobile.

#### *Recommandations clés:*

- ⇒ adopter une législation européenne sur le recours collectif,
- ⇒ améliorer la transparence des frais bancaires, garantir la disponibilité d'informations normalisées et comparables concernant les produits financiers de détail et faciliter la mobilité des consommateurs.

### *Créer un environnement favorable pour les PME*

L'entreprise européenne typique est une PME et, dans neuf cas sur dix, il s'agit d'une micro-entreprise de moins de dix employés. Les vingt millions de petites, moyennes et micro-entreprises de l'UE constituent l'épine dorsale de l'économie européenne, car elles génèrent une part croissante de valeur ajoutée et contribuent d'une manière essentielle à la création d'emplois. Le marché unique est un facteur important pour leur croissance, mais il ne constitue malheureusement pas toujours un environnement qui leur soit favorable. Seules 8 % des PME sont engagées dans des échanges commerciaux transfrontières et seulement 5 % d'entre elles ont établi des filiales ou des coentreprises à l'étranger.

Il est plusieurs domaines dans lesquels le présent rapport préconise l'adoption de mesures en vue de créer un environnement commercial qui soit mieux adapté aux besoins des PME.

Il engage notamment à prendre des mesures qui visent à faciliter le commerce électronique, à étendre la nouvelle approche à d'autres produits, à mieux faire respecter les règles de l'UE, à fournir des informations plus claires et plus efficaces sur les perspectives qu'offre le droit européen et à prévoir des structures pour un règlement plus rapide des problèmes, à faciliter l'accès aux procédures de marchés publics, à prévoir des règles de facturation électronique plus simples, à améliorer les réglementations et simplifier la législation et à prévoir des procédures de normalisation plus simples et plus rapides.

Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de modifier les politiques actuelles, le «Small business Act» (SBA), que la Commission a adopté en 2008, étant le meilleur moyen de promouvoir la compétitivité des PME au sein du marché unique et au-delà. Le rythme de progression et les méthodes choisies par les États membres pour sa mise en œuvre présentent encore des différences considérables. Pour que les règles du jeu soient identiques pour toutes les PME opérant dans le marché unique, les États membres devraient redoubler d'efforts pour mettre pleinement en œuvre les principes et les actions définis dans le SBA. Il convient de prendre des mesures pour permettre aux PME de participer pleinement à l'élaboration de normes et d'y accéder d'une manière adéquate. Il faut s'employer à simplifier et à accélérer les procédures de faillite pour les cas de faillites non frauduleuses.

#### *Adopter un statut pour une société privée européenne*

Il convient de progresser davantage sur la voie de l'adoption du statut pour une société privée européenne, ce qui permettrait aux entrepreneurs de créer leur société sous une seule et même forme, qu'ils exercent leurs activités dans leur propre État membre ou dans un autre.

#### *Recommandations clés:*

- ⇒ accélérer la mise en œuvre du «Small Business Act»,
- ⇒ adopter le statut de la société privée européenne.

### 2.3. Façonner le marché unique européen du numérique

Les technologies numériques transforment radicalement notre manière de vivre, de travailler et d'interagir. Elles se diffusent selon un processus d'innovation et de transformation spontané. Pourtant, le contexte réglementaire et social influe sur le rythme et l'ampleur de l'adoption de nouvelles technologies et sur la répartition des bienfaits générés par une économie numérique. L'Europe avance plus lentement que les États-Unis. La fragmentation des marchés en ligne, l'inadéquation de la législation relative à la propriété intellectuelle et le manque de confiance, d'interopérabilité, d'infrastructures de transmission à haut débit et de compétences numériques sont autant d'obstacles qui réduisent la capacité de l'industrie européenne d'innover et de créer de la valeur ajoutée dans le secteur numérique. Bon nombre de ces obstacles ont une explication simple: l'absence de marché unique du numérique.

Le coût d'une telle absence est considérable. D'après une étude<sup>5</sup> récente, l'UE pourrait faire croître son PIB de 4 % en encourageant le développement rapide du marché unique du numérique d'ici 2020. Ce pourcentage correspond à un gain de près de 500 milliards d'euros, ce qui signifie que le seul marché unique du numérique pourrait exercer un impact semblable au programme du marché intérieur de 1992.

Dans sa stratégie Europe 2020, la Commission a reconnu le potentiel immense de l'Europe numérique. Il faut agir d'urgence pour lever un certain nombre de blocages qui entravent encore aujourd'hui le développement rapide du marché unique du numérique. Le marché unique en ligne doit devenir le principal moteur d'une stratégie numérique européenne et de la transformation de l'Europe en une économie numérique.

#### *Un espace réglementaire intégré pour les services et infrastructures de télécommunications*

Actuellement, les services et infrastructures de télécommunications de l'UE restent très fragmentés suivant les frontières nationales. Le cadre réglementaire existant au niveau de l'UE a permis d'ouvrir le marché, mais il n'a pas encore débouché sur la création d'un espace réglementaire unique pour les communications électroniques. La fragmentation du marché induit de nombreux effets négatifs: elle favorise la création de pouvoirs de marché, empêche les opérateurs de réaliser des économies d'échelle, ralentit l'investissement dans les nouvelles infrastructures et les nouveaux services, réduit le potentiel de

---

<sup>5</sup> Copenhagen Economics, The Economic Impact of a European Digital Single Market, rapport final, mars 2010.

croissance et freine l'émergence de champions européens au détriment de la compétitivité de l'Europe au niveau mondial.

Dans l'immédiat, il reste prioritaire de mettre en œuvre rapidement et pleinement le nouveau cadre réglementaire de l'UE et d'appliquer strictement les règles en matière de concurrence et d'aides d'État. Il convient toutefois d'en faire davantage pour remédier à la fragmentation du marché et supprimer les barrières réglementaires au sein du marché intérieur. La création d'un espace réglementaire intégré pour les services et infrastructures de télécommunications nécessite un cadre plus cohérent prévoyant notamment une surveillance réglementaire renforcée au niveau européen, l'introduction d'un régime de concession de licences paneuropéennes, ainsi que la gestion et l'attribution des radiofréquences à l'échelle européenne. La Commission doit procéder à un examen approfondi du secteur des télécommunications afin de soumettre les propositions requises en vue de la création d'un marché européen intégré des communications électroniques.

#### *Commerce électronique: un marché de détail paneuropéen en ligne*

L'importance du commerce électronique croît rapidement du fait de l'augmentation constante du nombre de citoyens de l'UE des 27 qui commandent des biens ou des services sur l'internet. Le pourcentage de consommateurs de l'UE ayant acheté des biens ou des services sur l'internet au cours des douze mois précédents est passé de 20 % en 2004 à 37 % en 2009<sup>6</sup>. Le potentiel inexploité reste toutefois important, étant donné la fragmentation des marchés et la persistance d'un certain nombre d'obstacles au commerce électronique transfrontalier.

Très souvent, les consommateurs sont confrontés au refus d'opérateurs en ligne d'accepter les commandes émanant de l'étranger. Ils sont également dans l'incertitude en ce qui concerne la confidentialité de leurs données, la sécurité des transactions et les droits qu'ils peuvent faire valoir en cas de problème. Pour les détaillants, les principaux obstacles réglementaires au commerce électronique transfrontalier proviennent de la disparité des règles de protection des consommateurs et d'autres dispositions, notamment celles qui concernent la TVA, les taxes de recyclage et les prélèvements. Ces disparités créent un environnement complexe et imprévisible pour les entreprises et font que les opérateurs, en particulier les PME, sont peu enclins à vendre leurs biens ou services au-delà des frontières. L'UE doit lever d'urgence les obstacles restants pour créer un marché de détail paneuropéen en ligne d'ici 2012.

---

<sup>6</sup> Commission européenne, Tableau de bord des marchés de consommation, SEC(2010) 385 du 29.3.2010.

## *Un marché unique des contenus numériques en ligne*

Les marchés européens des contenus numériques en ligne restent sous-développés, car la complexité et le manque de transparence du régime des droits d'auteur créent un environnement défavorable aux entreprises. Il est urgent de simplifier l'acquittement et la gestion des droits d'auteur en facilitant la concession de licences paneuropéennes d'exploitation de contenus et en élaborant des règles européennes en matière de droits d'auteur, notamment un cadre applicable à la gestion des droits numériques. Le régime réglementaire doit également garantir les conditions propices au développement des marchés des contenus numériques et de la diffusion numérique en régissant la concession de licences et l'acquittement des droits d'auteur. Un cadre européen clair et prévisible applicable aux œuvres orphelines contribuerait à libérer un potentiel inexploité considérable.

Pour préserver la confiance des détenteurs de droits et des utilisateurs et faciliter la concession de licences transfrontalières, il convient d'améliorer la bonne gouvernance et la transparence dans le domaine de la gestion des droits collectifs et d'adapter ce dernier aux progrès technologiques. Des solutions plus simples, plus uniformes et technologiquement neutres pour la concession de licences transfrontalières et paneuropéennes dans le secteur audiovisuel stimuleront la créativité et soutiendront les producteurs et diffuseurs de contenus, au plus grand bénéfice des citoyens européens. Ces solutions doivent garantir la liberté contractuelle des détenteurs de droits de limiter la concession de licences à certains territoires et de fixer par contrat le montant des droits de licence.

Pour prendre en compte les spécificités de toutes les formes de contenus en ligne, il faut également envisager des mesures supplémentaires, notamment une harmonisation accrue des droits d'auteur, la création d'un titre européen de droits d'auteur, en tenant compte du fait que les transactions transfrontalières en ligne sont opérées au lieu de fourniture, et les licences collectives étendues.

### *Recommandations clés*

#### *Services et infrastructures de télécommunications*

⇒ procéder à un examen du secteur en vue d'élaborer des propositions visant à créer un espace réglementaire intégré pour les communications électroniques, notamment des propositions visant à renforcer la surveillance réglementaire au niveau de l'UE, à instaurer un régime de concession de licences paneuropéennes et un système de gestion et d'attribution des fréquences à l'échelle de l'UE.

### *Commerce électronique*

- ⇒ présenter des propositions visant à mettre fin à la fragmentation de la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs et à introduire notamment des règles harmonisées en matière de livraison, de garantie et de règlement des litiges,
- ⇒ présenter des propositions visant à simplifier l'environnement des transactions de détail transfrontalières pour les entreprises, notamment les règles en matière de TVA, la gestion transfrontalière des règles en matière de recyclage et de la perception des droits d'auteur sur les supports vierges et les appareils d'enregistrement.

### *Contenus numériques en ligne*

- ⇒ présenter des propositions relatives à une législation de l'UE en matière de droits d'auteur, notamment un cadre européen pour l'acquittement et la gestion des droits d'auteur,
- ⇒ présenter des propositions relatives à cadre juridique applicable à la diffusion en ligne dans toute l'UE.

## **2.4. Le marché unique et la croissance verte: énergie, changement climatique et environnement**

Le secteur de l'énergie est l'un des derniers arrivés sur le marché unique. Il s'agit aussi du secteur qui suscite aujourd'hui les plus grandes attentes. L'année 2012 ne marquera pas le 20<sup>e</sup> anniversaire du marché unique de l'énergie, mais simplement la consolidation naissante d'un marché commun de l'énergie. Il n'y a toutefois pas de temps à perdre. Dans les secteurs du gaz et de l'électricité, l'Europe a besoin du nouveau régime réglementaire créé dans le cadre du troisième paquet Marché intérieur de l'énergie [l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACRE), le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO), les orientations-cadres et les codes de réseau, les plans décennaux de développement des réseaux, etc.], qui sera pleinement entré en vigueur à cette date. Le marché unique est au cœur de tous les objectifs de la politique énergétique de l'Europe: compétitivité, sécurité d'approvisionnement et viabilité. L'Europe doit s'appuyer sur un marché unique de l'énergie à même de garantir un approvisionnement sûr et abordable aux consommateurs et aux entreprises européens. Elle doit exploiter son potentiel de manière à transformer son rôle politique moteur en matière de lutte contre le changement climatique en possibilités concrètes pour ses industries novatrices.

### *Améliorer le bien-être des consommateurs*

Un marché unique de l'énergie pleinement opérationnel profitera aux consommateurs en leur offrant un choix plus large et des prix réduits. Depuis 2007, les consommateurs peuvent choisir librement leur fournisseur d'électricité et de gaz dans presque tous les États membres, tandis que le troisième paquet Marché intérieur de l'énergie ne perd pas de vue les obligations de service public existantes. Il y a lieu de prendre des mesures supplémentaires pour permettre à tous les consommateurs, en particulier les plus vulnérables, de tirer pleinement profit de la concurrence et de prix justes, en commençant par renforcer les normes minimales communes. Il convient également de poursuivre avec détermination les travaux en cours visant à améliorer l'information du consommateur et les contacts avec ce dernier. Le développement des compteurs intelligents, qui permettent aux consommateurs d'énergie de connaître parfaitement leurs habitudes de consommation et les coûts associés, nécessite de nouvelles mesures réglementaires pour garantir l'adoption rapide des nouvelles technologies et renforcer l'efficacité par la concurrence dans les services énergétiques. Pour garantir une tarification transparente, un cadre réglementaire européen doit être mis au point pour les marchés énergétiques de gros, afin d'éviter les risques de disparités entre les initiatives réglementaires nationales.

## *Interconnecter les marchés énergétiques européens pour garantir la sécurité d'approvisionnement*

Pour garantir la sécurité d'approvisionnement de l'Europe, il est crucial de disposer de marchés bien intégrés. Ces derniers permettent aux États membres de partager des ressources et de tirer ainsi le meilleur parti de la diversité des approvisionnements énergétiques nationaux, de la flexibilité de la demande et des capacités disponibles. L'interconnexion et la flexibilité des réseaux améliorent la capacité de l'Europe de faire face à des crises d'approvisionnement et renforcent la position de l'UE vis-à-vis de ses partenaires internationaux. Il reste encore beaucoup de travail à accomplir pour interconnecter les capacités des États membres et construire de nouvelles infrastructures, notamment à l'échelle transfrontalière. Il convient de recourir à l'ensemble des nouveaux outils de régulation et de planification des investissements de l'UE pour mobiliser un maximum de fonds privés. Un moyen d'accélérer le travail dans le cadre de grands projets d'infrastructures transfrontalières - souvent retardés par des procédures d'autorisation complexes et controversées - consisterait à étudier la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme européen de recherche de consensus/d'arbitrage qui faciliterait le processus. Des solutions novatrices en matière d'incitation et de facilitation au niveau de l'UE permettraient de lever les blocages et d'accélérer la mise en œuvre des projets.

## *Renforcer l'adoption des produits et technologies à faible intensité de carbone*

Les marchés mondiaux des produits, services et technologies écologiques à faible intensité de carbone se développent à un rythme inégalé. Leur valeur est estimée aujourd'hui à 1 000 milliards d'euros par an et devrait atteindre la barre des 3 000 milliards d'euros d'ici 2020. L'industrie de l'UE, qui figure parmi les plus compétitives avec des parts de marché situées dans une fourchette de 30 % à 50 %, connaît une croissance rapide. Elle génère déjà un chiffre d'affaires de 300 milliards d'euros et emploie près de 3,5 millions de personnes<sup>7</sup>. Cela dit, les concurrents ne restent pas à la traîne et l'Europe pourrait perdre rapidement l'avantage conféré par son statut de pionnière. Pour l'Europe, un marché unique de l'énergie constitue le meilleur atout pour encourager la transition vers la croissance sobre en carbone et économe en ressources définie par la stratégie Europe2020 et tirer profit de la croissance prévue pour les éco-industries. Seul un marché unique de l'énergie offre les dimensions nécessaires pour accélérer l'adoption des nouvelles technologies à faible intensité de carbone tout au long de la chaîne de valeur énergétique. Pour réduire les coûts et accélérer le déploiement de telles technologies dans l'UE, il est nécessaire d'exploiter

---

<sup>7</sup> Commission européenne, *EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?*, document présenté à l'occasion de la seconde conférence de haut niveau sur la compétitivité industrielle, qui s'est déroulée le 26 avril 2010.

pleinement le potentiel du marché unique de l'énergie. Pour ce faire, il faut mettre en place un cadre réglementaire stable pour les produits d'infrastructure de grande envergure et recourir à la normalisation en amont pour promouvoir les produits et technologies verts novateurs, en envisageant l'application de la «nouvelle approche» dans ce domaine. Il conviendrait également d'utiliser la politique de concurrence de manière proactive pour créer l'environnement propice à une maturation des nouvelles technologies et à leur entrée sur le marché.

Les marchés porteurs doivent être d'emblée des marchés uniques. Le risque existe que l'approche de répartition des efforts adoptée pour les énergies renouvelables, qui laisse aux États membres le soin de choisir leurs moyens d'action, ne conduise à une «renationalisation» de la politique énergétique. L'Europe devra intégrer les politiques de soutien aux énergies renouvelables au marché intérieur de l'énergie si elle entend éviter les distorsions de marché susceptibles d'adresser des signaux-prix inappropriés aux investisseurs. Il faut continuer à définir les exigences applicables à d'autres technologies et produits à faible intensité de carbone au niveau de l'UE afin d'éviter la multiplication des approches nationales. De même, il convient d'éviter la mise en place de labels de produits «verts» au niveau national, car cela risque de fragmenter le marché.

#### *Augmenter le financement de l'UE pour relever le défi d'un investissement de 50 milliards d'euros*

Au cours des dix prochaines années, il faudra 50 milliards d'euros d'investissements publics et privés supplémentaires afin de déployer les technologies énergétiques requises pour renforcer la sécurité énergétique et combattre le changement climatique. L'énergie étant un secteur qui exige des investissements de longue durée et des capitaux considérables pour garantir des rendements à moyen et long termes, le marché concurrentiel de l'énergie doit, dans la perspective de nouvelles décisions d'investissement, envoyer des signaux-prix fiables aux opérateurs de gros. Parallèlement, il serait bon d'évaluer le financement que l'UE pourrait apporter en plus de ce qui est déjà fourni par le marché.

Un financement cohérent et ciblé de l'UE peut être déterminant pour accélérer la constitution de capacités d'interconnexion critiques, former des capacités de réserve critiques à des fins de sécurité d'approvisionnement et raccourcir les délais d'entrée des nouvelles technologies à faible intensité de carbone sur le marché. Le débat relatif aux investissements doit porter en partie sur la question des mesures de soutien aux technologies fondées sur les énergies renouvelables dans les États membres.

*Recommandations clés:*

- ⇒ établir de nouveaux cadres réglementaires européens pour le déploiement à grande échelle des sources d'énergie renouvelable, les compteurs intelligents, les réseaux intelligents et des marchés énergétiques de gros transparents,
- ⇒ instaurer un marché unique des produits verts en mettant au point, à l'échelle de l'UE, des normes portant sur la mesure et le contrôle des empreintes carboniques et sur les produits efficaces d'un point de vue énergétique, notamment des certificats d'échange de produits énergétiques renouvelables,
- ⇒ augmenter les financements ciblés de l'UE en faveur des infrastructures énergétiques.

## **2.5. Tirer le meilleur parti du marché unique des biens**

Le marché unique des biens a atteint aujourd'hui un stade de maturité. Il ressort du réexamen du marché unique de 2007 que tous les obstacles techniques aux biens ont été levés. Pour bon nombre de citoyens, le marché unique signifie avant tout qu'ils peuvent compter sur un large choix de produits sur leurs marchés nationaux. Les échanges de biens constituent un moteur de croissance important pour les industries manufacturières de l'UE. Ce secteur génère environ 25 % du PIB de l'UE des 27. Les échanges de biens au sein de l'UE représentent 75 % des échanges commerciaux de l'Union. Ils se sont développés à un taux annuel de 7,6 % entre 1999 et 2007.

Ce serait une erreur de croire que le processus est achevé. Premièrement, la fabrication de biens est une activité qui évolue constamment avec l'innovation, l'évolution des goûts des consommateurs et les nouvelles technologies. Pour faire en sorte que les politiques et les cadres réglementaires restent pertinents, il faut les actualiser régulièrement en procédant, au besoin, à une analyse du marché. Les pratiques en matière d'octroi d'autorisations et l'application de nouvelles dispositions techniques et administratives au niveau national créent en permanence des obstacles rampants. Les contributions fournies par les parties prenantes au cours de la phase de consultation ont révélé une longue liste de blocages mineurs. Troisièmement, si l'on compare le marché unique des biens au marché américain, on constate que le potentiel inexploité est considérable. Le ratio exportations intérieures/PIB des États-Unis reste supérieur d'environ 70 % à celui de l'UE des 15. Quatrièmement, de nouveaux problèmes apparaissent, parce que les marchés évoluent tout autant que les produits. On peut citer en exemple l'accélération des cycles de produits ou la mondialisation des chaînes d'approvisionnement. Cinquièmement, le commerce électronique est en plein essor et présente ses propres difficultés, qui sont abordées dans la partie du rapport consacrée au marché unique du numérique.

Pour préserver le dynamisme et l'expansion du marché unique des biens, il faut mettre pleinement en œuvre le paquet relatif aux biens approuvé en 2008, notamment les mesures relatives au principe de reconnaissance mutuelle et à la surveillance du marché. L'application des principes du nouveau cadre législatif doit également être étendue à d'autres secteurs de la législation relative aux produits et la «nouvelle approche» doit aussi s'appliquer globalement aux nouveaux domaines.

L'Europe ne pourra exploiter pleinement le potentiel du marché unique des biens sans s'appuyer sur un processus moderne de normalisation, un système de logistique et de transport intégré et efficace et un régime de protection de la propriété intellectuelle opérationnel et accessible.

### *Réformer le processus de normalisation*

La normalisation joue un rôle essentiel dans la gouvernance du marché unique. Aujourd'hui, l'Europe doit se doter d'un processus plus rapide et efficace d'élaboration de normes interopérables adaptées au marché, fondé sur des modèles internationalement reconnus. Il est nécessaire de réviser le processus de normalisation européen en conservant les avantages du système actuel, tout en établissant un juste équilibre entre dimension européenne et dimension nationale. Il convient d'accorder une attention particulière à la nécessité d'améliorer l'accès du secteur privé au processus de normalisation et de rendre ce dernier moins onéreux et plus accessible pour les PME.

### *Un système de logistique et de transport intégré, flexible et efficace*

Pour tirer pleinement profit du marché unique des biens, il est essentiel de disposer d'un système de logistique et de transport intégré, flexible et efficace. Pourtant, la politique des transports de l'UE a connu un démarrage tardif par rapport à sa première reconnaissance dans le traité et elle s'est développée de manière inégale selon les modes de transport. La fragmentation qui s'en est suivie est de plus en plus perçue comme un obstacle à la libre circulation. Les obstacles administratifs et techniques contribuent à entraver la mobilité au sein de l'Europe. Le marché unique du transport maritime est tout simplement inexistant, car les navires naviguant entre deux ports européens restent soumis à des formalités douanières identiques à celles prévues pour le transport maritime international. Dans le secteur ferroviaire, les écartements de voie, les systèmes d'alimentation en énergie et les systèmes de signalisation diffèrent d'un État membre à l'autre, ces disparités étant héritage d'une époque où le rail était encore un monopole national. Cette situation entrave la circulation transfrontalière des trains et augmente le coût du matériel roulant utilisé pour les activités internationales, qui doit être équipé de plusieurs systèmes. De surcroît, le marché des services de fret ferroviaire n'est pas encore opérationnel, en raison d'une transposition incorrecte ou incomplète du droit de l'UE par les États membres. Dans le secteur du transport routier, les marchés nationaux ne se sont ouverts que récemment au «cabotage». L'Europe doit passer à la vitesse supérieure dans le domaine du transport multimodal, mais les obstacles juridiques, administratifs et techniques se multiplient. Il n'existe aucun document de transport unique, et le recours à différents modes de transport requiert différents documents. Les règles en matière de responsabilité sont aussi disparates. Un document de transport unique (de préférence au format électronique) et un régime de responsabilité unique contribueraient à accroître la sécurité juridique et à réduire sensiblement les coûts pour les entreprises et les citoyens.

La création d'un marché unique moderne exige une solution au manque d'interopérabilité et aux disparités entre infrastructures, qui réduisent l'efficacité de l'industrie logistique de l'UE et affaiblissent sa compétitivité au niveau mondial.

*Sortir de l'impasse dans le dossier du brevet européen*

L'absence d'accord relatif au brevet européen constitue l'un des principaux chaînons manquants au sein du marché unique. La base juridique proposée désormais par l'article 118 du traité de Lisbonne et la stratégie Europe2020 impriment un nouvel élan aux efforts visant à parvenir à un accord. Il est crucial de tirer parti de cette nouvelle impulsion pour trouver une issue au dossier du régime de traduction applicable au brevet de l'UE. Le brevet européen est le terrain d'essai qui permettra d'apprécier le sérieux des engagements pris pour relancer le marché unique. Les entreprises et les innovateurs ont besoin d'un régime de brevet unique – et d'un système de juridiction unique – pour toute l'Europe qui présente un attrait et un bon rapport coût-efficacité pour les utilisateurs. Pour les PME, il est très important de bénéficier d'une protection des droits de propriété intellectuelle abordable et juridiquement sûre. La Commission ne peut revoir ses ambitions à la baisse dans ce domaine.

*Recommandations clés:*

- ⇒ évaluer les effets du paquet de 2008 sur le fonctionnement du marché intérieur des biens et définir d'éventuelles nouvelles mesures,
- ⇒ réviser le système de normalisation de l'UE en établissant un juste équilibre entre dimension européenne et dimension nationale,
- ⇒ adopter de nouvelles mesures visant à lever les derniers obstacles techniques et administratifs qui entravent la création d'un marché unique du rail,
- ⇒ élaborer un document de transport et un régime de responsabilité uniques pour le transport multimodal,
- ⇒ adopter d'urgence le brevet européen et une juridiction unique compétente en matière de brevets.

## **2.6. Le marché unique des services: la locomotive de l'économie européenne**

Les secteurs des services sont d'une importance capitale pour nos économies. Ils représentent 70 % du PIB, constituent la principale source d'investissements directs étrangers et sont les seuls secteurs de création nette d'emplois dans l'UE. Les marchés de services restent toutefois très fragmentés, seuls 20 % des services fournis dans l'UE ayant une dimension transfrontière. L'écart de productivité entre les États-Unis et la zone euro (environ 30 %) est donc toujours loin d'être acceptable.

La directive sur les services apporte des améliorations significatives au fonctionnement du marché unique des services. Elle va dans le sens d'une simplification et d'une modernisation des procédures administratives et de contrôle par les administrations nationales. Les droits des utilisateurs et des consommateurs sont renforcés. Selon les estimations, les gains économiques potentiels découlant de la mise en œuvre de la directive sur les services sont de l'ordre de 60 à 140 milliards d'euros, ce qui représente un potentiel de croissance de 0,6 à 1,5 % du PIB.

*S'engager à mettre en œuvre rapidement la directive sur les services*

La mise en œuvre de la directive sur les services exige un effort sans précédent de la part des États membres. Ceux-ci doivent procéder à des modifications administratives et législatives importantes, notamment une révision complète du cadre réglementaire applicable à un large éventail d'activités économiques aux niveaux national, régional et local.

Les résultats sont jusqu'ici encourageants mais il n'y a aucune raison de s'en contenter. Les États membres doivent le plus rapidement possible mettre en œuvre intégralement la directive sur les services en mettant l'accent sur les priorités suivantes: les États membres n'ayant pas terminé l'examen de leur législation doivent s'y employer d'urgence; tous les États membres concernés doivent mettre l'adoption des dispositions législatives d'application restantes au premier rang de leurs priorités politiques; les États membres risquant d'accuser d'importants retards dans la réalisation de tous les changements nécessaires doivent redoubler d'efforts pour accélérer le processus; les États membres n'ayant pas encore créé de guichets uniques ou dont les guichets uniques ne sont pas en nombre suffisant doivent rapidement prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux exigences correspondantes de la directive. En outre, les États membres doivent veiller à ce que les administrations nationales tirent pleinement parti du Système d'information du marché intérieur (IMI) pour se conformer à leurs obligations en matière de coopération.

La Commission devrait prendre toutes les mesures de contrainte nécessaires et maintenir la pression sur les États membres qui sont à la traîne afin de garantir une application rapide et intégrale de la directive. Elle devrait aussi informer le Parlement européen, le Conseil et les parties concernées sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive. Dans le même temps, elle devrait continuer à travailler avec les États membres en vue d'améliorer davantage les procédures administratives et les mécanismes de coopération administrative. Les guichets uniques devraient à terme évoluer vers des centres d'administration en ligne complets qui pourraient s'étendre aux domaines et aux procédures non couverts par la directive, par exemple la fiscalité.

En outre, les États membres et la Commission devraient aborder avec ambition le processus d'évaluation mutuelle prévu en 2010 dans la directive. Les résultats de cette évaluation devraient servir à orienter des mesures supplémentaires et ciblées.

### *Services industriels*

Les entreprises européennes doivent encore progresser dans la prestation de services afin de rester compétitives au niveau mondial. Celles opérant dans les secteurs industriels et manufacturiers doivent s'orienter vers de nouveaux créneaux en développant des services liés à leurs activités, tels que la maintenance, le soutien, la formation et le financement. En général, le potentiel de croissance de ces services est de loin supérieur à celui des activités liées au produit proprement dites. L'UE devrait renforcer le marché unique des services industriels et commerciaux en supprimant les obstacles restants à la libre circulation de ces services, en améliorant le cadre de l'UE pour la normalisation des services et en encourageant les services innovants.

### *Supprimer les obstacles à la prestation transfrontière de services de santé*

Les marchés de services s'étendent au-delà des secteurs couverts par la directive. Dans ce contexte, la Commission devrait notamment envisager de prendre d'autres mesures concernant les nombreux types de services qui n'apparaissent pas, ou seulement en partie, dans la directive actuelle.

Le secteur des soins de santé, un domaine non couvert par la directive sur les services, mériterait une attention particulière. La proposition de directive relative aux soins de santé transfrontières vise à garantir un cadre clair et transparent pour la prestation de soins de santé transfrontières sûrs, de haute qualité et efficaces au sein de l'UE, dans les cas où les patients veulent se faire soigner dans un autre État membre que le leur. En vertu des règles proposées, les patients seraient remboursés à concurrence du montant qu'ils auraient acquitté pour le même traitement dans leur pays, mais supporteraient le risque financier

lié à d'éventuels frais supplémentaires. La proposition, qui date de 2008, devrait être adoptée d'urgence.

Un certain nombre de mesures de soutien devraient, en outre, être prises afin de stimuler l'intégration du marché dans le secteur de la santé. La Commission devrait se lancer, de concert avec les États membres, dans une évaluation comparative détaillée des systèmes de soins de santé dans l'ensemble de l'Union européenne. Elle devrait améliorer et diffuser les connaissances sur les meilleures technologies dans le secteur des soins de santé, en s'appuyant sur le projet pilote sur les technologies de la santé. Il faudrait encourager le recours aux techniques de santé en ligne pour faciliter la prise de décisions au sein des systèmes de santé, afin que les meilleures pratiques recensées soient systématiquement utilisées. Des règles ciblées destinées à faciliter davantage la libre circulation des patients dans l'UE devraient être élaborées.

*Recommandations clés:*

- ⇒ envisager les initiatives à prendre en ce qui concerne les secteurs des services qui ne sont pas ou pas entièrement couverts par la directive sur les services et présenter toute proposition nécessaire,
- ⇒ adopter la proposition de directive relative aux soins de santé transfrontières et prendre des mesures de soutien, en procédant notamment à une évaluation comparative détaillée des systèmes de soins de santé dans les États membres.

## **2.7. Les travailleurs dans le marché unique: anciens problèmes et nouveaux défis**

La mobilité transnationale de la main-d'œuvre est importante pour l'Europe. Elle sous-tend une mobilité plus vaste (professionnelle, entre les emplois et les secteurs, et sociale, entre les groupes sociaux), qui est largement considérée comme la condition préalable au succès de l'Europe dans l'économie qui émergera de la récession mondiale. Des marchés de l'emploi nationaux fermés ou des secteurs professionnels protégés de la concurrence ne contribueront ni à créer des emplois ni à accélérer la croissance. La mobilité de la main-d'œuvre est également essentielle pour absorber les chocs asymétriques et répondre aux processus locaux de restructuration dans la zone euro, où les administrations nationales ne peuvent plus avoir recours au taux de change et à la politique monétaire. Or, l'Europe manque toujours de la mobilité professionnelle dont elle a besoin pour améliorer l'efficacité des marchés du travail et assurer un bon fonctionnement de son union monétaire.

La mobilité de la main-d'œuvre entre les États membres est entravée par différents obstacles concrets dus à des facteurs linguistiques ou culturels, aux modèles familiaux et à la structure du marché du logement. Il subsiste plusieurs barrières réglementaires et administratives, mais la libre circulation des travailleurs est dans l'ensemble un succès du point de vue juridique. Toutefois, sous l'angle économique et politique, elle présente toujours deux paradoxes.

Tout d'abord, la libre circulation des travailleurs est la plus contestée, mais aussi la moins utilisée, des quatre libertés. Comme le montrent les débats sur l'élargissement et sur la ratification du traité constitutionnel et du traité de Lisbonne, une grande partie de l'opinion publique européenne craint que la migration de la main-d'œuvre n'entraîne une baisse des salaires, des pertes d'emploi pour les travailleurs locaux et une charge pour le système de sécurité sociale. Cela contraste vivement avec le fait que l'Europe est une zone à faible mobilité. À l'heure actuelle, seuls 2,3 % des Européens vivent dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Dans un système fédéral et une économie unifiée comme les États-Unis, la proportion de citoyens américains changeant d'État au cours d'une année est environ trois fois supérieure. Le nombre de personnes travaillant dans un autre État membre est resté stable dans le temps. Depuis 2001, le nombre de ressortissants de l'UE vivant dans un autre État membre a augmenté d'environ 4 millions. À titre comparatif, la migration en provenance des pays tiers est un phénomène dont l'incidence sur les marchés du travail des États membres est beaucoup plus significative. En 2008, le nombre de ressortissants de pays tiers vivant dans l'UE s'élevait à 19,5 millions, soit 3,9 % de la population totale.

Par ailleurs, les enquêtes Eurobaromètre montrent que la majorité des Européens ne souhaitent pas travailler ailleurs dans l'UE ou considèrent qu'il y a trop d'obstacles à l'emploi dans un autre État membre. Les citoyens des nouveaux États membres sont aussi réticents à l'égard de la mobilité que les citoyens des anciens États membres.

Le second paradoxe est que la libre circulation des travailleurs est confrontée à moins d'obstacles juridiques que les trois autres libertés économiques mais ces obstacles sont les plus lourds et les plus difficiles à surmonter. Il a fallu négocier pendant onze années pour actualiser la réglementation sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

La récession économique a montré que, même en temps de crise, certains emplois restent vacants dans l'UE. Pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, il faut que l'Europe affronte ces paradoxes et encourage davantage de mobilité et un plus grand usage du droit à la libre circulation. La hausse des taux de chômage et la persistance des écarts de revenus et de salaires entre les différentes régions européennes n'entraîneront pas automatiquement une plus grande mobilité et ne favoriseront certainement pas le type de mobilité dont l'Europe peut tirer parti.

C'est de la mobilité des travailleurs hautement qualifiés dans des secteurs nouveaux et innovants que l'Europe peut tirer le plus grand parti, en s'adaptant à des dynamiques de mobilité nouvelles et en encourageant des formes de mobilité circulaire au sein de l'Union qui compensent les fuites de cerveaux par des gains de cerveaux. Les politiques bien établies ne doivent pas être repensées pour autant. Il convient plutôt de s'attaquer plus vigoureusement à certains anciens obstacles juridiques et administratifs bien définis et de réfléchir à la manière de relever les nouveaux défis que posent les types nouveaux et plus diversifiés de travailleurs mobiles.

*Veiller à la coordination des droits en matière de sécurité sociale et à la portabilité des droits à pension pour tous*

Une condition préalable essentielle à la libre circulation des travailleurs est que le statut des personnes se déplaçant dans l'UE au regard de la sécurité sociale ne doit pas s'en trouver affecté. Le train de mesures portant sur la coordination des régimes de sécurité sociale, adopté en juillet 2009 après de longues négociations, a permis d'actualiser des dispositions communautaires qui dataient des années cinquante. Il constitue un sérieux pas en avant mais la situation a déjà évolué depuis lors. Les règles actuelles sont conçues pour répondre aux problèmes et aux besoins de la main-d'œuvre migrante qui caractérisait les marchés du travail du passé.

Il est encore possible de les adapter à la situation des types nouveaux et plus diversifiés de travailleurs mobiles et de tenir compte des situations spécifiques des travailleurs qui se déplacent et des travailleurs non assurés dans leur pays d'origine.

La portabilité des droits à pension complémentaire et des droits en matière d'assurance-maladie pose un problème particulier. Le cadre réglementaire actuel couvre bien les droits à la sécurité sociale mais ne permet pas de tenir compte de toutes les formes extra-légales de protection sociale. Les travailleurs très mobiles s'en trouvent particulièrement désavantagés, étant donné qu'au cours de leur carrière, ils changeront plusieurs fois non seulement de régime, mais aussi de statut professionnel et de type de tâche. Une proposition de la Commission dans ce domaine est bloquée au niveau du Conseil depuis 2008 malgré le soutien sans réserve du Parlement européen.

Lors de sa prochaine consultation sur les régimes de retraite en Europe, la Commission devrait traiter en priorité la question des obstacles à la mobilité professionnelle transnationale. Dans ce contexte, la mise en place d'un 28<sup>e</sup> régime applicable aux droits à pension complémentaire pourrait être envisagée. Il s'agirait d'un régime entièrement régi par les règles de l'UE, mais qui coexisterait avec les règles nationales et serait donc proposé à titre facultatif aux entreprises et aux travailleurs. Un travailleur optant pour ce régime serait soumis aux mêmes règles pour ses prestations extra-légales quel que soit l'endroit où il se rend en Europe. Pour faciliter les choses, une option intermédiaire consisterait à limiter la possibilité du choix de ce régime aux travailleurs qui signent leur premier contrat de travail. La mobilité de certains jeunes travailleurs, qui sont les plus attirés par la mobilité internationale, s'en trouverait encouragée.

Il convient également d'accorder une certaine attention à la suppression des obstacles fiscaux au travail transfrontière. En raison des différences de taux d'imposition entre les États membres, il est impossible de traiter de manière entièrement neutre les activités économiques transfrontières. Il s'agit d'un domaine où les progrès réalisés l'ont été grâce à la jurisprudence de la Cour de justice. Des mesures pourraient être prises afin de garantir la neutralité fiscale dans le cas, par exemple, des taxes prélevées sur la partie des revenus dépendant des primes d'expatriation.

### *Accélérer et faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles*

La complexité des procédures de reconnaissance internationale des qualifications professionnelles est un deuxième obstacle majeur à une plus grande mobilité transfrontière de la main-d'œuvre.

La reconnaissance automatique des diplômes ne s'applique qu'à sept professions sur plus de 800. Dans les autres cas, les (mauvaises) pratiques administratives, les retards dans les procédures de reconnaissance et les réticences corporatistes au niveau national s'ajoutent au coût et à la difficulté d'exercer une profession à l'étranger et renforcent, de fait, les obstacles à l'accès aux professions réglementées. Le cadre juridique actuel, fixé dans la directive 2005/36/CE visant à faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles entre les États membres, devrait donc être clarifié et renforcé. Il est désormais possible de se fixer des objectifs plus ambitieux dans ce domaine. Le traité sur l'Union européenne remplace l'unanimité par la majorité qualifiée au Conseil des ministres. En outre, il est de plus en plus admis que, malgré le processus de Bologne, la convergence entre les programmes de formation des États membres n'est pas suffisante et qu'il faut prendre de nouvelles mesures. Pour faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles, il faudrait actualiser l'acquis dans ce domaine. Il conviendrait d'étendre la reconnaissance automatique des diplômes à de nouvelles professions, outre les sept actuellement reconnues, en ciblant notamment celles requises dans les secteurs de l'industrie verte et des technologies numériques afin de faciliter la mobilité des travailleurs hautement qualifiés.

Il est tout aussi essentiel d'améliorer le système de taxonomie européenne des compétences et qualifications. Grâce à ce système, les compétences et les qualifications des demandeurs d'emploi ou les exigences pour un poste formulées dans une offre d'emploi seront comprises de la même manière partout en Europe et facilement transférables.

*Veiller à une meilleure adéquation entre les compétences et les offres d'emploi dans le marché unique*

Le manque d'adéquation réelle entre les compétences et les offres d'emploi transfrontières est un troisième obstacle à la libre circulation des travailleurs. Il est nécessaire d'agir sur plusieurs fronts, au niveau tant de l'UE que des États membres. Le réseau EURES est une réussite. Il gère aujourd'hui un million d'offres d'emploi et joue un rôle majeur en fournissant des conseils exhaustifs aux demandeurs d'emploi et aux entreprises transfrontalières qui cherchent à recruter et en reliant entre eux les services publics de l'emploi de l'ensemble des États membres. Avec le temps, il a élargi ses activités et est passé d'une simple base européenne de données à une plateforme de placement internationale en Europe. Il convient de poursuivre ce processus en renforçant les liens entre EURES et les services publics de l'emploi, les partenaires sociaux et les agences privées de placement et en améliorant ses compétences en termes d'adéquation et la couverture de toutes les phases de la mobilité.

Il convient, en outre, de renforcer les liens avec les réseaux d'information et de résolution des problèmes, tels que SOLVIT, afin de répondre à toutes les préoccupations et à tous les problèmes exprimés par les citoyens dans l'exercice de leurs droits de mobilité. Il faudrait aussi accorder davantage d'attention à la fourniture d'informations, de conseils et d'incitants aux travailleurs qui souhaitent rentrer dans leur pays d'origine après une expérience professionnelle à l'étranger. Le retour dans le pays d'origine relève de la libre circulation des travailleurs et de la coopération entre les institutions de l'UE; les services publics de l'emploi nationaux devraient veiller à ce que la mobilité apporte aussi une plus-value aux pays d'origine.

Les services publics de l'emploi nationaux et les politiques nationales, de même que les partenaires sociaux au niveau national, peuvent également apporter une précieuse contribution à la création d'un environnement plus propice à la mobilité en Europe et au contrôle de l'application en bonne et due forme des droits et des obligations des travailleurs et des entreprises. Les fonds structurels de l'UE, notamment le Fonds social européen, devraient soutenir et faciliter les actions visant à encourager la mobilité à l'intérieur de l'UE et à renforcer les services d'information et de conseil sur les droits liés à la mobilité.

*Recommandations clés:*

- ⇒ coordonner les régimes de sécurité sociale pour les personnes très mobiles, en particulier les chercheurs,
- ⇒ mettre en place un 28<sup>e</sup> régime applicable aux droits à pension complémentaire pour les travailleurs transfrontières,
- ⇒ supprimer les obstacles fiscaux au travail transfrontière,
- ⇒ étendre la reconnaissance automatique des qualifications,
- ⇒ améliorer la transparence et la reconnaissance des diplômes et des compétences, renforcer les systèmes de certification nationaux et mettre en place le système de taxonomie européenne des compétences et qualifications,
- ⇒ renforcer le système EURES de manière à en faire une plateforme de placement à part entière dans le marché unique.

## **2.8. Le marché intérieur des capitaux et des services financiers**

### *La surveillance d'un marché unique, et non une fragmentation du marché par la surveillance*

Le marché unique des capitaux, ainsi que le marché unique des services financiers, qui y est étroitement lié, sont essentiels pour assurer l'allocation efficace des ressources, moteur de la croissance et de l'emploi, et pour garantir la stabilité de l'économie. Dans les années 1970 et 1980, le secteur financier, notamment en Europe, a été soumis à un ensemble dense de restrictions de la concurrence et de contraintes en matière d'allocation, souvent conçues pour faciliter le financement des déficits publics, ce qui n'a pas été sans conséquences négatives pour l'investissement et la croissance. La phase de libéralisation financière qui a suivi dans les années 1990 n'a pas donné lieu, notamment aux États-Unis, aux réformes de la régulation et de la surveillance prudentielles qui auraient été requises, ce qui est l'une des causes principales de la toute récente crise financière.

L'Union européenne, y compris dans le cadre du G-20, est actuellement engagée dans un programme ambitieux visant à mettre en place un système de surveillance adéquat. Ce programme trouve son origine dans le rapport de Larosière, qui a été commandé par la Commission européenne.

Les institutions européennes ont engagé le processus décisionnel de manière prioritaire en la matière. Il ne paraît donc pas utile que le présent rapport retrace les travaux en cours (1).

En revanche, il est nécessaire de souligner que lorsque le Parlement et le Conseil prendront leurs prochaines décisions législatives, il faudra à tout prix qu'ils tiennent pleinement compte des implications de ces décisions pour le marché unique des services financiers. Les structures de surveillance qui seront mises en place à la suite de ces décisions laisseront probablement une marque durable dans le paysage financier de l'UE. Ce serait une grave erreur de stratégie que le Conseil, sous la pression des États membres cédant à une tendance naturelle à protéger leurs prérogatives nationales en matière de surveillance, retienne des solutions trop pusillanimes. Il risquerait d'en résulter un marché unique fragmenté et plus vulnérable.

### *Favoriser le marché unique et l'intégration financière par l'émission d'euro-obligations*

L'UE a besoin d'un système financier moderne et développé, assis sur une catégorie d'actifs liquides et sans risque, laquelle, en servant de référence pour la détermination du prix des autres actifs, fournirait la base nécessaire à l'exercice efficace de fonctions économiques essentielles, à savoir l'allocation des

ressources, l'intermédiation entre épargne et investissement, une meilleure répartition des risques et une application plus uniforme de la politique monétaire unique dans toute la zone euro. Un tel instrument renforcerait les atouts du marché unique, donnerait plus de poids à l'euro en tant que monnaie internationale et assurerait un meilleur fonctionnement des économies de l'UE, non seulement en temps normal mais aussi face aux chocs externes et aux crises financières, ce qui se traduirait en définitive par plus de croissance et d'emplois dans les États membres.

Le marché des obligations d'État a agi comme un catalyseur de l'intégration des marchés financiers européens depuis la création de l'euro, avec la constitution d'une base d'investisseurs plus importante et plus diversifiée. Il a ainsi réduit les coûts de transaction et de financement pour les budgets publics, ce qui a, à son tour, favorisé le développement de marchés pour d'autres catégories d'actifs du même type (tels que les obligations d'entreprises, les obligations sécurisées, les titres adossés à des actifs et une série d'instruments dérivés).

Ce marché n'en demeure pas moins fragmenté, les créances restant émises au niveau national, et aucune mesure n'ayant encore été prise pour exploiter les économies d'échelle que permet l'euro, sauf pour favoriser la transparence et coordonner les émissions. En conséquence de cette fragmentation, le marché obligataire européen est moins liquide que les marchés américain et japonais correspondants<sup>8</sup>, ce qui génère des surcoûts pour les investisseurs, les émetteurs, les autres débiteurs et, en dernière analyse, les citoyens européens. Ainsi, les ménages paient trop cher leurs emprunts hypothécaires, les taux de ces emprunts étant basés sur des obligations d'État<sup>9</sup>. Il est très difficile pour les entreprises, notamment celles de taille modeste, de se financer par des obligations, ce qui les expose aux risques de gouvernance d'entreprise liés au financement par des actions. Les grands projets d'infrastructure européens, comme les RTE, sont transnationaux et inadaptés à la fragmentation des systèmes nationaux actuels; leur financement pâtit de l'absence d'un marché liquide d'obligations à très longue échéance, tandis que des investisseurs à long terme, tels que les fonds de pension, ne trouvent pas d'offre d'obligations correspondant à leurs besoins d'investissement. Les opérations financières menées par les institutions de l'UE sont sans doute également plus coûteuses qu'elles ne le devraient.

Cette fragmentation dissuade les capitaux étrangers de venir en Europe (les fonds souverains, par exemple, ne sont pas intéressés par les émissions de faible

---

<sup>8</sup> Comme en témoignent les faibles volumes négociés sur les marchés au comptant et la migration de la liquidité vers les marchés dérivés, et le fait que les émissions restent d'un volume relativement modeste et qu'il n'existe pas d'instrument de référence entièrement représentatif pour toutes les maturités et tous les types d'obligations – le bund allemand, malgré les apparences, n'est pas un tel instrument.

<sup>9</sup> Pour un emprunt hypothécaire de 100 000 euros sur dix ans, chaque point de base du taux d'intérêt résultant de l'inefficacité du marché des obligations d'État entraîne un surcoût de plus de 50 euros en intérêts sur la durée de l'emprunt.

volume) ou, lorsque ces capitaux sont investis, une surprime est réclamée pour compenser l'illiquidité du marché européen des obligations, ce qui représente un transfert net de richesses vers le reste du monde. Enfin, le dysfonctionnement des marchés financiers peut entraver les réformes dans d'autres domaines<sup>10</sup>. D'une manière générale, le potentiel de l'euro se trouve inévitablement limité par le manque d'instruments financiers adaptés aux investissements de portefeuille dans un marché financier unique; la zone euro en devient moins intéressante pour l'investissement financier, tout particulièrement en période de crise financière, ce qui réduit le capital à disposition de l'Europe et partant, son potentiel de croissance et de création d'emplois.

Il existe bien en Europe une obligation d'État perçue comme sûre et liquide: le bund allemand. Sa force reflète la préférence relative des investisseurs pour cet actif par rapport aux autres obligations d'État en Europe. Mais d'un point de vue international, le bund reste une entité de taille relativement limitée. La chute récente de l'euro, pendant la crise grecque, a été la conséquence d'un flux de capitaux de l'Europe vers les bons du trésor américains, que même la qualité du bund n'a pas pu enrayer. Il est manifeste que l'Europe pâtit du fait qu'il lui manque un actif de classe mondiale.

Pour remédier à la fragmentation du marché des obligations d'État, il faudrait créer un nouveau marché à l'échelle européenne, doté d'une dimension mondiale. Pour autant, il ne faut pas négliger un certain nombre de préoccupations légitimes: la solution retenue devra éviter que les pays rigoureux d'un point de vue budgétaire ne doivent, d'une manière ou d'une autre, venir à la rescousse des États membres indisciplinés. À elle seule, la crainte d'un tel cas de figure aurait un effet néfaste sur la confiance dont bénéficient les pays les plus rigoureux, ce qui priverait d'emblée de tout intérêt les propositions de ce type. Par conséquent, il faut apporter des changements prudents aux pratiques en matière d'émission afin d'assurer à la fois un meilleur fonctionnement du marché intérieur et le respect de la règle de l'interdiction de tout renflouement consacrée par le traité. Outre la nécessité d'une meilleure surveillance multilatérale, l'aléa moral pourrait être mieux contenu si les gouvernements dépensiers étaient soumis à une plus stricte discipline de marché<sup>11</sup>. Pour cela, il faudrait accroître la sensibilité des marchés aux évolutions budgétaires nationales et rendre l'éventualité d'un défaut sur une dette nationale plus gérable par les autres pays de l'UE, et donc plus prévisible et mieux quantifiable par les marchés.

---

<sup>10</sup> En permettant aux agents économiques de surmonter les pertes de revenus à court terme et en lissant la consommation dans le temps, des marchés financiers fonctionnels permettent de tirer tout le bénéfice à long terme des réformes.

<sup>11</sup> Depuis le début de l'UEM, la discipline de marché s'est révélée peu efficace pour limiter l'accumulation de déséquilibres, ce qui a fini par mettre à rude épreuve la règle du non-renflouement consacrée par le traité.

Dans ce contexte, le principe d'emprunts à grande échelle lancés par un organe européen qui prêterait ensuite aux États membres pourrait représenter une solution équilibrée. Ces prêts aux États membres ne pourraient dépasser un certain pourcentage du PIB de chacun (le même pour tous les États membres). Pour financer les besoins non couverts par ce mécanisme, les États continueraient à émettre leur propre dette nationale, dont ils resteraient individuellement responsables.

Accédant, par ce mécanisme, à des financements moins onéreux, les États membres traiteraient l'organe européen comme un créancier privilégié par rapport aux détenteurs de leur dette flottant sur le marché, ce qui, en principe, n'augmenterait le risque de défaut que pour cette dernière. La pression du marché sur la dette flottante – et donc son coût – s'en trouveraient accrus, ce qui inciterait plus fortement les États membres à la réduire rapidement par des politiques budgétaires saines.

Un tel mécanisme pourrait s'appliquer à tous les États membres de l'UE, les pays hors zone euro pouvant également bénéficier de prêts libellés en euros. Ces pays seraient ainsi incités à assurer leur stabilité à l'égard de l'euro, conformément aux exigences du MCE-II, favorisant ainsi le processus d'élargissement de la zone euro. Inversement, plus le nombre de pays de l'UE participant au mécanisme sera élevé, plus les émissions de l'organe européen seront importantes, et plus grands seront les bénéfices en termes de liquidité et de profondeur du marché des obligations européennes, et, en dernière analyse, pour le marché unique de l'UE. Il pourrait être intéressant de commencer avec un sous-ensemble limité de pays, à condition qu'il en résulte un émetteur ayant un poids suffisant sur la scène mondiale. Ce mécanisme serait donc déjà attrayant si des États membres de l'UE dont la dette est petite ou moyenne y participaient, et, à plus forte raison, si des pays à la dette importante y prenaient part.

Toutefois, l'UE ne tirerait le plein bénéfice d'un tel processus que si l'Allemagne y participait de plein gré. Pour l'Europe, ce serait un grand pas en direction d'un marché financier plus efficace et d'un marché unique plus fort, qui contribueraient à assoir l'euro en tant que monnaie internationale et à stabiliser l'économie européenne dans son ensemble.

Pour l'Allemagne, ce serait l'occasion de prendre les rênes d'un processus d'une importance primordiale pour l'Europe, tant politiquement qu'économiquement, et d'influer sur la conception du mécanisme, en veillant en particulier à ce qu'il réponde à ses exigences en matière de discipline budgétaire dans l'UE, tout en préservant les conditions de financement favorables dont elle bénéficie.

*Recommandations clés:*

- ⇒ veiller à ce que la structure de la surveillance financière n'aboutisse pas à une fragmentation du marché unique;
- ⇒ examiner la possibilité de renforcer l'intégration financière par l'émission d'euro-obligations.

## **2.9. Les infrastructures physiques du marché unique: relever le défi de l'investissement**

Il est impossible d'imaginer un marché unique sans les infrastructures physiques permettant de relier ses différents éléments: routes et autres connexions dans le domaine des transports, réseaux électriques, communications électroniques et réseaux hydrauliques. Les infrastructures sont essentielles pour garantir la mobilité indispensable au fonctionnement d'un marché intégré et pour promouvoir une croissance et un développement durables. Elles sont la clé de la cohésion territoriale. Bien que les infrastructures soient considérées comme une dimension importante du marché unique et que l'UE joue un rôle central dans le développement des réseaux transeuropéens, une série d'obstacles empêche encore d'envisager ce domaine sous l'angle européen.

La planification, le financement et la gestion des projets liés aux infrastructures sont principalement exécutés selon une logique nationale. Alors que la production et la distribution sont de plus en plus intégrées au-delà des frontières nationales et que des secteurs tels que l'énergie ou les communications électroniques requièrent de nouvelles interconnexions, le déficit en matière d'infrastructures transfrontalières se creuse en Europe. D'un côté, des blocages persistent au sein du marché unique, notamment dans les nouveaux États membres. D'un autre côté, la mise en place de nouvelles infrastructures se révèle indispensable si l'Europe veut accélérer la transition vers une économie verte fondée sur la connaissance.

Comblé ce déficit d'infrastructures est un défi sur le plan technique et sur le plan de la coordination, mais également sur le plan financier. La capacité des États membres à financer de nouveaux projets liés aux infrastructures a fortement souffert de la crise économique, la priorité étant donnée à l'assainissement budgétaire. Dans le même temps, le secteur privé doit faire face à de sévères contraintes en matière de financement et a besoin de la sécurité juridique que représenteraient des lignes directrices claires concernant la mise en œuvre de la politique de concurrence (lutte contre les ententes et aides d'État) dans ce domaine, ainsi que d'incitations à investir dans les réseaux dans un environnement concurrentiel. L'Europe doit envisager sous un nouveau jour la dimension économique de l'investissement transfrontalier et imaginer des moyens novateurs d'assurer son financement. Son problème clé est de parvenir à mobiliser de nouvelles ressources pour réaliser des investissements à moyen et long terme à l'échelle européenne. L'une des solutions est d'employer toutes les combinaisons possibles de financement public et privé, y compris un recours plus important à des sources de financement novatrices, telles que des redevances d'usage. Les marges de manœuvre budgétaires des États étant réduites, les partenariats entre secteurs public et privé gagneront naturellement

en importance, dans la mesure où ils permettent de concrétiser les investissements en matière d'infrastructures. Il faudra à cet égard impérativement faciliter l'utilisation combinée de ces partenariats et des fonds structurels.

Une autre option consiste à améliorer les incitations en faveur des investisseurs à long terme (institutions financières avec un mandat public, mais également investisseurs privés, y compris les fonds de pension) afin d'orienter leurs ressources vers des projets à long terme en matière d'infrastructures. Le volume des fonds gérés par des investisseurs à long terme au niveau mondial est estimé à 30 000 milliards d'euros, mais une partie limitée seulement de ces fonds seulement est utilisée pour des investissements dans les infrastructures. Des expériences mises en place récemment, telles que le fonds Marguerite (1,5 milliard d'euros) réunissant la Banque européenne d'investissement et les institutions financières publiques de six États membres, constituent un bon point de départ. Il convient d'engager une réflexion sur l'opportunité de mettre en place un cadre juridique européen ad hoc pour les investisseurs à long terme, en vue de les encourager à investir dans les infrastructures tout en prenant en considération leurs caractéristiques spécifiques et la diversité des acteurs qui composent cette classe d'investisseurs.

Enfin, il peut être envisagé de libérer des ressources adaptées aux investissements dans les infrastructures en développant en Europe un marché obligataire liquide pour les très longues échéances. Cette solution permettrait de mobiliser des fonds pour les grands projets transfrontaliers à l'échelle de l'UE, mais également de proposer une offre appropriée d'obligations afin de répondre à la demande des investisseurs en matière de placements à long terme. Dans la perspective de la mise en place d'un tel marché, il serait nécessaire de chercher des moyens de remédier à la fragmentation actuelle du marché européen des obligations d'État.

*Recommandations clés:*

- ⇒ faciliter le recours conjoint aux partenariats public-privé et aux fonds structurels,
- ⇒ examiner l'opportunité de mettre en place un cadre réglementaire européen ad hoc pour encourager les investisseurs à long terme à s'orienter vers des projets liés aux infrastructures,
- ⇒ garantir une sécurité juridique maximale en ce qui concerne la politique de concurrence dans les domaines de l'investissement et du financement en matière d'infrastructures.

### **CHAPITRE 3**

## **ÉDIFIER UN CONSENSUS SUR LE RENFORCEMENT DU MARCHÉ UNIQUE**

### **3.1. Un marché unique en vue d'une «économie sociale de marché hautement compétitive»**

Le présent rapport s'intéresse principalement aux moyens à mettre en œuvre pour insuffler un nouvel élan au marché unique. Remédier à ses carences et en définir les nouveaux contours est essentiel pour instaurer une nouvelle dynamique et asseoir la confiance dans ce projet de marché unique. Il se peut que cela ne suffise pas à créer les conditions politiques propices à une action durable, à l'heure où de vastes pans de l'opinion publique européenne, y compris parfois les dirigeants politiques et même les chefs d'entreprise, s'interrogent sur les avantages découlant de l'intégration des marchés et estiment que le processus d'ouverture des marchés est allé au-delà de ce qui était nécessaire ou souhaitable.

Au fil du temps, les asymétries internes entre l'intégration des marchés au niveau supranational et la protection sociale au niveau national se sont multipliées dans le système de l'UE, qui sont sources de frictions, de désenchantement et d'hostilité à l'égard de l'ouverture des marchés. Pour que la relance du marché unique soit durable, il est nécessaire de supprimer de façon ciblée ces sources de friction. Dans certains cas, cela suppose d'adapter les règles actuelles du marché unique pour tenir compte des exigences liées au contexte social ou local. Dans d'autres cas, il est nécessaire d'instaurer une plus grande coordination des systèmes de réglementation nationaux, afin de garantir leur cohérence et leur compatibilité avec les principes de l'UE.

Dans les pages qui suivent, le rapport examine les défis sur la stratégie à suivre et les actions envisageables dans les domaines de la libre circulation des travailleurs, des services sociaux d'intérêt général, des marchés publics, de la politique industrielle, de la coordination des politiques fiscales et de la politique régionale. Il s'agit là de fondements indispensables pour concilier le marché unique et la dimension sociale et citoyenne, en respectant la logique du traité axée sur la mise en place d'une «économie sociale de marché hautement compétitive».

### **3.2. Libertés économiques et droits des travailleurs après les affaires Viking et Laval**

Entre 2007 et 2008, les arrêts rendus par la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires Viking, Laval, Ruffert et Commission/Luxembourg ont ravivé une ancienne fracture qui n'avait jamais été comblée, à savoir le clivage entre ceux qui préconisent une plus grande intégration des marchés et ceux pour lesquels le fait d'invoquer les libertés économiques et de demander la suppression des entraves réglementaires

représente une façon détournée d'obtenir le démantèlement de droits sociaux protégés au niveau national.

La résurgence de ce clivage pourrait avoir pour effet qu'une partie de l'opinion publique, des associations de travailleurs et des syndicats, devenue au fil du temps un des principaux défenseurs de l'intégration économique, se retourne contre le marché unique et l'UE.

Les affaires engagées devant la Cour ont mis en évidence les écarts qui existent entre le marché unique et la dimension sociale au niveau national, et cela de deux façons.

Premièrement, elles ont révélé les contraintes auxquelles se heurte le cadre réglementaire actuel régissant le détachement des travailleurs du fait que les conditions dans le domaine social et de l'emploi diffèrent d'un État membre à l'autre et en raison de l'extrême sensibilité quant aux risques perçus de dumping social et de concurrence inéquitable. Deuxièmement, les arrêts de la Cour ont montré que la portée du droit de l'UE s'étendait aux conflits collectifs du travail. Les partenaires sociaux et les actions collectives se sont, de ce fait, retrouvés directement au cœur de l'architecture économique du marché unique. Dans le même temps, cela a impliqué qu'il pourrait être nécessaire d'adapter à la fois les systèmes nationaux de relations du travail et l'exercice du droit de grève pour les rendre conformes aux libertés économiques établies par le traité.

Les questions concrètes et normatives sont étroitement liées. Sur le plan concret, la question est de savoir si la directive sur le détachement des travailleurs continue de fournir une base adéquate pour gérer le flux croissant de travailleurs transfrontaliers bénéficiant d'un détachement temporaire, tout en protégeant les droits des travailleurs. Sur le plan normatif, la question concerne la place à accorder au droit des travailleurs de mener des actions collectives au sein du marché unique et sa compatibilité avec les libertés économiques.

Les responsables politiques sont tout à fait conscients qu'on ne saurait attendre qu'un éclaircissement soit apporté sur ces questions à la faveur des recours susceptibles d'être portés devant la Cour de justice de l'Union européenne ou les juridictions nationales. Les forces politiques doivent rechercher une solution conforme à l'objectif du traité d'instaurer une «économie sociale de marché».

Le président Barroso a annoncé devant le Parlement européen son intention de présenter un règlement en vue d'améliorer l'interprétation et la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs. Le fossé que l'on observe entre les positions et les revendications des différents partenaires sociaux sur cette question rend cet exercice particulièrement délicat.

Compte tenu de l'importance de cette question, une attention particulière a été portée, lors de la préparation de ce rapport, aux opinions et aux préoccupations des partenaires sociaux. Une concertation a été organisée avec la CES et BusinessEurope. Les partenaires sociaux ont eu la possibilité de s'entretenir de leurs préoccupations, sur la base des positions exposées dans le rapport concernant les travaux conjoints des partenaires sociaux européens sur les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires Viking, Laval, Rüffert et Luxembourg, adopté par quatre partenaires sociaux le 19 mars 2010, à l'invitation de la Commission et de la présidence française de l'Union européenne. Cette consultation a montré que si les positions restaient éloignées, il existait des domaines d'intérêt commun sur lesquels il était possible de s'appuyer pour rapprocher les parties. Un moyen de faciliter cette convergence consisterait à aborder à la fois les aspects concrets et les aspects normatifs en jeu dans ce débat. Ces deux questions requièrent toutefois des stratégies différentes de conciliation entre le marché unique et les exigences sociales.

#### *Plus grande clarté dans la mise en œuvre de la directive concernant le détachement des travailleurs*

Garantir un cadre juridique équitable et équilibré applicable aux travailleurs détachés suppose de réduire le champ des ambiguïtés qui peuvent se poser pour l'interprétation et la mise en œuvre de la directive concernant le détachement des travailleurs. Les États membres qui ont rencontré les problèmes les plus importants ont adapté, parfois à l'issue d'un processus politique complexe, les dispositions d'application. L'adoption de mesures au niveau européen contribuerait toutefois à lever les ambiguïtés qui continuent d'affecter l'interprétation de la directive en facilitant l'accès à l'information, en renforçant la coopération entre administrations nationales et en sanctionnant de façon plus appropriée les abus. Dans ce contexte, il est également essentiel d'intensifier la lutte contre «les sociétés-boîtes aux lettres» et de renforcer l'accès des travailleurs détachés aux voies de recours lorsqu'ils sont lésés dans leurs droits dans le pays d'accueil.

#### *Protection des droits des travailleurs et refus du protectionnisme*

La deuxième question est de savoir comment répondre à la préoccupation des syndicats qui craignent que l'exercice des libertés économiques ne réduise la protection du droit de grève.

Les arrêts précités de la Cour de justice de l'Union européenne sont antérieurs à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui fait expressément de la réalisation d'une économie sociale de marché un objectif de l'Union et rend la charte européenne des droits fondamentaux juridiquement contraignante au niveau du

traité. Ces éléments devraient définir un nouveau cadre juridique dans lequel les préoccupations et les problèmes soulevés par les syndicats devraient, on peut l'espérer, recevoir une réponse adéquate. À défaut toutefois, il y aurait lieu d'étudier la possibilité de prendre d'autres mesures stratégiques.

En théorie, deux stratégies opposées seraient possibles pour concilier libertés économiques et droit de grève.

D'une part, les syndicats proposent de modifier le traité afin d'y insérer une clause, à savoir la «clause de progrès social», qui exclurait le droit de grève de son champ d'application. Cette clause s'inspirerait de l'article 2 du règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil relatif au fonctionnement du marché intérieur pour ce qui est de la libre circulation des marchandises entre les États membres. Une «clause de progrès social» «immuniserait» le droit de grève, tel qu'il est reconnu au niveau national, contre les effets des règles du marché unique. Chercher à modifier le traité ne semble pas néanmoins une option réaliste à court terme.

D'autre part, l'option inverse consisterait à réglementer le droit de grève au niveau de l'UE, ce qui est expressément interdit par le traité.

La logique sous-tendant un marché unique compatible avec l'«économie sociale de marché», désormais consacrée par le traité de Lisbonne, laisse entrevoir une troisième stratégie: une intervention ciblée permettant de mieux coordonner les interactions entre les droits sociaux et les libertés économiques dans le cadre du système de l'UE. Il s'agit de garantir aux syndicats et aux travailleurs une marge de manœuvre suffisante pour défendre leurs intérêts et leurs droits au moyen d'actions collectives sans qu'ils soient entravés indûment par les règles relatives au marché unique. Dans ce contexte, le règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil peut servir de référence pour la recherche d'une solution, même s'il est axé sur des cas qui sont très éloignés des conflits du travail.

L'objet de ce règlement est en fait de réitérer l'engagement à l'égard de la libre circulation des marchandises, tout en excluant tout effet négatif sur l'exercice du droit de grève. Il interdit les actions susceptibles de «perturber gravement le bon fonctionnement du marché intérieur et de causer des dommages sérieux aux particuliers lésés», tout en reconnaissant que cette interdiction ne porte pas atteinte au droit de grève. Un système d'avertissement rapide sur les entraves à la libre circulation des marchandises et d'échange d'informations entre les États membres concernés est instauré de façon à renforcer la confiance mutuelle. La Commission joue un rôle d'arbitrage du fait qu'elle peut demander à l'État membre concerné de supprimer dans un délai donné les entraves recensées à la libre circulation des marchandises.

Sans qu'il soit nécessaire de toucher à la directive sur le détachement des travailleurs, si des mesures sont adoptées pour en clarifier l'application, la Commission et les partenaires sociaux pourraient étudier dans ce contexte s'il y a lieu d'examiner le modèle présenté par le règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil. Cela supposerait l'insertion d'une disposition garantissant que le détachement des travailleurs, dans le cadre de la fourniture transfrontalière de services, n'affecte pas le droit de mener des actions collectives et de faire grève tel qu'il est protégé par la charte européenne des droits fondamentaux et en vertu des législations et pratiques nationales conformes au droit de l'UE. Après tout, une disposition similaire protégeant le droit du travail a été insérée dans le texte de la directive sur les services, avec un libellé légèrement différent de celui du règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil<sup>12</sup>. Cette disposition pourrait être complétée par un système permettant de régler à l'amiable les différends sur l'application de la directive concernant le détachement des travailleurs, qui risquent d'entraver sensiblement le fonctionnement du marché unique. Dans ces cas, les partenaires sociaux devraient saisir l'État membre d'accueil. Il incomberait à l'État membre de chercher un règlement amiable, en tenant informés la Commission et l'État membre d'origine des entreprises et des travailleurs détachés concernés. Si les parties refusent la solution proposée, elles seraient libres d'aller en justice.

La solution proposée répondrait aux préoccupations touchant la place à accorder au droit de grève dans le cadre de la libre circulation des travailleurs et permettrait de renforcer la confiance entre les partenaires sociaux. Cela représenterait un moyen concret de signaler que le marché unique est pleinement compatible avec une économie sociale de marché.

*Recommandations clés:*

- ⇒ préciser la mise en œuvre de la directive concernant le détachement des travailleurs et améliorer la diffusion des informations sur les droits et les obligations des travailleurs et des entreprises, la coopération administrative et les sanctions dans le cadre de la libre circulation des personnes ainsi que la fourniture transfrontalière de services;
- ⇒ si des mesures sont adoptées pour clarifier l'interprétation et l'application de la directive sur le détachement des travailleurs, insérer une disposition permettant de garantir le droit de grève inspirée de l'article 2 du règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil, ainsi qu'un mécanisme de règlement amiable des conflits du travail en liaison avec l'application de la directive.

---

Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Voir également le considérant 14.

### 3.3. Services sociaux et marché unique

Depuis les années 1990, la place des services publics dans le marché unique a constitué une pomme de discorde permanente dans le débat public européen. La discussion sur la mission impartie aux services publics par le traité aurait dû être réglée avec le traité de Lisbonne. Le nouveau protocole du traité et le nouvel article 14 TFUE établissent une base cohérente qui permet aux autorités compétentes de veiller à ce que les citoyens de toute l'UE puissent bénéficier de services d'intérêt général de grande qualité.

Malgré cet engagement renouvelé souscrit dans le traité de Lisbonne, le débat sur l'interaction exacte entre les règles de l'UE et la marge de manœuvre dont disposent les autorités nationales et locales reste d'actualité. En fait, si le débat européen était au départ axé sur la problématique macroéconomique posée par la libéralisation des industries de réseaux, le centre du débat s'est aujourd'hui déplacé vers les services publics sociaux et locaux. Le principal enjeu pour la fourniture de ces services est de maintenir leur qualité et leur portée alors que des contraintes s'exercent de plus en plus sur les finances publiques, ce qui requiert parfois des arbitrages délicats. Ces services étant essentiellement financés par les États membres, c'est à ces derniers et non à l'UE qu'il incombe de relever ce défi. Il est possible toutefois d'aider les États membres à moderniser ces services et à les adapter à un environnement en mutation ainsi qu'aux nouveaux besoins des citoyens quant à leur portée et leur qualité. Parallèlement, la Commission peut contribuer à garantir que lorsque les règles de l'UE s'appliquent à ces services, elles soient prévisibles et proportionnées.

*Prévisibilité et flexibilité: veiller à ce que les services d'intérêt général puissent remplir leurs missions de service public*

Il ressort du débat en cours et d'un certain nombre de consultations que la prévisibilité et la proportionnalité du cadre de l'UE, en particulier en ce qui concerne l'application des règles relatives aux aides d'État et les règles concernant la sélection du prestataire, sont des préoccupations essentielles pour nombre de parties prenantes. Depuis plusieurs années, la Commission s'emploie par conséquent à clarifier les implications des règles applicables de l'UE afin de garantir que les services d'intérêt général pourront remplir leurs missions et contribuer à offrir une meilleure qualité de vie aux citoyens européens.

Il est possible de renforcer l'approche générale adoptée en 2005 dans le cadre du train de mesures visant à accroître la sécurité juridique concernant le versement d'une compensation financière en contrepartie de l'exécution de petits services publics, souvent locaux, qui a été accueillie favorablement par un vaste éventail de parties prenantes.

La Commission devrait étudier, sur la base de son évaluation actuelle de ce train de mesures, toutes les possibilités de renforcer plus avant la flexibilité des règles applicables à la compensation financière, notamment par un relèvement des seuils et/ou un élargissement de la liste des activités pour lesquelles la compensation ne doit pas être notifiée, indépendamment des montants en jeu.

S'agissant de l'application des règles de l'UE à la sélection du prestataire, des préoccupations similaires ont été exprimées quant au manque de sécurité juridique et de flexibilité et aux lourdeurs administratives créées par les règles de l'UE en matière de marchés publics. Dans ce dernier domaine toutefois, la Commission n'a pas encore pris d'initiative similaire au train de mesures adopté pour la compensation financière. Compte tenu des réactions générales très positives à l'égard du train de mesures relatives aux aides d'État, la Commission devrait réexaminer les règles régissant les marchés publics en vue de les aligner sur celles qui concernent la compensation, de façon à garantir une approche cohérente vis-à-vis des petits services d'intérêt économique général.

*Inclusion: faire en sorte que tous les citoyens puissent bénéficier du marché unique*

Pour être en mesure de participer réellement au marché unique, les citoyens doivent avoir accès à un certain nombre de services de base d'intérêt économique général, en particulier dans le domaine des industries de réseaux, tels que les services postaux, les services de transport ou les services de télécommunications. Dans les industries de réseaux, l'ouverture des marchés au niveau de l'UE s'est donc toujours accompagnée de mesures garantissant le maintien de la fourniture d'un service universel.

Le nouvel article 14 TFUE rappelle la responsabilité commune de l'UE et des États membres en ce qui concerne le bon fonctionnement des services d'intérêt économique général et fournit une base juridique spécifique à la réglementation de l'UE. Il a été proposé d'aborder la question des services d'intérêt économique général dans un règlement-cadre horizontal. La consultation a cependant montré clairement qu'une proposition portant sur un règlement-cadre offrirait, au mieux, une valeur ajoutée limitée et que ses chances d'être adoptée seraient très faibles. À ce stade, il ne semble donc pas approprié que la Commission présente une proposition de ce type.

Il y aurait lieu toutefois, dans le cadre d'une relance du marché unique, d'examiner toute lacune dans les dispositions relatives au service universel au niveau de l'UE, qui pourrait de facto empêcher un nombre significatif de citoyens de l'UE d'avoir réellement accès au marché unique.

Dans ce contexte, la Commission devrait envisager de proposer, éventuellement sur la base de l'article 14 TFUE, un règlement garantissant que tous les citoyens ont droit à un certain nombre de services bancaires de base. Aujourd'hui, détenir un compte est devenu une condition préalable pour avoir accès à un certain nombre de services et tirer pleinement profit du marché unique. Or, selon une étude réalisée pour la Commission européenne en 2008, 20 % des adultes de l'UE-15 et près de la moitié de l'UE-10 (47 %) ne possèdent toujours pas de compte bancaire et les stratégies en la matière varient fortement d'un État membre à l'autre. Un cadre européen en faveur de l'inclusion financière complétant la réforme approfondie de la réglementation des services financiers actuellement menée au niveau de l'UE permettrait à une partie importante de la population, en particulier dans les nouveaux États membres, de profiter plus pleinement des avantages offerts par le marché unique.

De même, seule une connexion internet haut débit et à large bande peut permettre de tirer profit de tous les avantages d'un marché unique en ligne. À la lumière des résultats de la consultation publique actuellement menée sur le service universel en matière de communications électroniques, la Commission devrait également examiner s'il y a lieu de recourir à l'article 14 TFUE pour étendre le service universel en matière de communications électroniques à la fourniture d'un accès à large bande.

Il convient en outre d'apprécier les obligations de service public dans les transports et de renforcer les droits des passagers aériens à la faveur des enseignements tirés des conséquences de la récente éruption du volcan islandais Eyjafjallajökull.

*Recommandations clés:*

- ⇒ améliorer encore la flexibilité des règles relatives aux aides d'État applicables à la compensation financière,
- ⇒ réexaminer les règles relatives aux marchés publics pour les aligner sur les règles concernant la compensation,
- ⇒ présenter, éventuellement sur la base de l'article 14 TFUE, une proposition de règlement garantissant que tous les citoyens ont droit à un certain nombre de services bancaires de base,
- ⇒ étudier s'il y a lieu d'étendre, éventuellement sur la base de l'article 14 TFUE, le service universel en matière de communications électroniques à la fourniture d'un accès à large bande; renforcer les droits des passagers aériens.

### **3.4. Mettre les marchés publics au service des grands objectifs de l'Europe**

Les commandes publiques – l'acquisition par les pouvoirs/entités publics de biens, de travaux et de services sur le marché – absorbent une part non négligeable du PIB de l'Europe. En 2008, dans l'UE, les marchés publics ont représenté quelque 2 155 milliards d'EUR, soit l'équivalent de 17-18 % de son PIB. Sur ce total, des appels d'offres d'une valeur globale approximative de 389 milliards d'EUR étaient régis par les règles énoncées dans les directives de l'UE sur les marchés publics.

La législation de l'UE en matière de marchés publics joue un rôle essentiel dans la mise en place et le maintien du marché unique. Elle veille à ce que les fournisseurs et prestataires de services d'autres États membres ne soient pas exclus du marché de la commande publique et à ce que la tendance naturelle des pouvoirs publics à acheter dans leur propre pays ne cloisonne pas le marché de l'UE. En assurant un accès non discriminatoire aux offres publiques, elle tend aussi vers des objectifs de bonne gouvernance et d'efficacité.

Il ne fait aucun doute que la législation de l'UE en matière de marchés publics a largement fait ses preuves, devenant l'un des secteurs les plus développés et les plus pointus du marché unique. Le nombre d'avis de marché publiés au niveau de l'UE est en hausse constante et les procédures sont certainement plus transparentes que par le passé. Les effets sur la concurrence sont également très positifs, chaque avis de marché publié au niveau de l'UE attirant en moyenne cinq soumissionnaires. L'optimisation de l'utilisation des deniers publics répond elle aussi aux attentes: selon les estimations, les pouvoirs publics ont réalisé des économies de l'ordre de 5 à 8 % du prix payé.

Pourtant, animées par des raisons et objectifs divers, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour demander un réexamen des politiques de marchés publics. Deux questions sont au centre de ce débat: y a-t-il lieu de réformer ces politiques et, si réforme il y a, doit-elle déboucher sur une prise en compte accrue des grands objectifs horizontaux dans les marchés publics? La Commission a lancé une évaluation globale des directives de 2004 sur les marchés publics, qui servira de base à la future réforme et ouvre la voie à la réflexion sur cette question. Il semble que l'on s'achemine bel et bien vers une remise à plat de la politique dans le but premier de simplifier, de continuer à moderniser et d'aiguiser les règles applicables aux marchés publics.

### *Simplifier et poursuivre la modernisation des règles en matière de marchés publics*

Il y a tout à gagner d'une meilleure application des règles et d'une plus grande ouverture à l'égard des soumissionnaires transfrontaliers. Les réductions de prix diffèrent d'un secteur d'activité à l'autre et ont tendance à profiter essentiellement aux pouvoirs et entités adjudicateurs importants ou centralisés. Les marchés publics transfrontaliers directs ne remportent encore qu'un succès limité et ne représentent, en moyenne, que 2 % des contrats. Certaines catégories de services restent exclues du champ d'application des directives de l'UE sur les marchés publics. S'il convient de rechercher une plus grande souplesse pour certains services, comme pour un certain nombre de services sociaux, le réexamen de la législation devrait fournir l'occasion de déterminer, pour d'autres catégories de services actuellement exclues, si cette exclusion est encore justifiée.

La réforme des marchés publics devrait être l'occasion de résoudre certains problèmes de rodage posés par des règles complexes, contraignantes d'un point de vue administratif et hostiles aux PME. Toutes les pistes menant à la simplification devront par conséquent être explorées. Il faudrait aussi inviter les États membres à examiner à la loupe leur propre législation qui, dans bien des cas, est responsable de la complexité et des charges administratives pesant sur les pouvoirs adjudicateurs et les petites entreprises.

Les États membres devraient se référer largement au code de bonnes pratiques adopté dans le cadre de la «loi sur les petites entreprises» («Small Business Act») pour améliorer l'accès des PME aux marchés publics.

### *Mieux prendre en compte les grands problèmes horizontaux*

Le réexamen des règles applicables aux marchés publics devrait mettre fin aux aspects perçus comme un frein à l'autonomie d'action des autorités nationales et locales. En effet, d'une part, les règles de l'UE sont considérées comme une entrave à la capacité des pouvoirs municipaux de fournir des services à la population sous la forme qu'ils préfèrent ou privilégient depuis toujours. C'est le cas, par exemple, lorsqu'ils souhaiteraient recourir à la quasi-régie ou instaurer une coopération public-public. D'autre part, ces mêmes règles sont jugées trop frileuses lorsqu'il s'agit d'encourager voire d'obliger les pouvoirs adjudicateurs à soutenir, par leurs commandes publiques, des objectifs politiques plus vastes touchant, par exemple, au changement climatique, à l'innovation, à l'égalité entre les femmes et les hommes, à l'emploi ou encore à l'inclusion sociale.

Dans le premier cas, il serait utile de clarifier davantage le concept de «quasi-régie» en s'appuyant sur la jurisprudence récente de la Cour de justice européenne. Il convient d'utiliser toute la latitude qu'offre l'accord OMC sur les marchés publics pour élargir le champ d'action des pouvoirs publics. Il pourrait s'avérer très utile d'autoriser le recours à la procédure négociée avec publication préalable d'un avis de marché en en faisant la norme pour le «secteur classique» et d'appliquer, par ailleurs, aux pouvoirs adjudicateurs (notamment locaux) le régime plus souple des listes de qualification prévu par la directive «secteurs spéciaux».

Dans le deuxième cas, il est probablement possible d'exploiter davantage les marchés publics au profit des grands objectifs adoptés au niveau de l'UE. Les commandes publiques peuvent promouvoir des produits et technologies innovants dans le domaine du changement climatique et de l'énergie. Elles peuvent donner un coup de pouce à la recherche et à l'innovation, favoriser la cohésion sociale et contribuer à la réalisation des objectifs en matière d'emploi et de réduction de la pauvreté énoncés dans la stratégie. Mettre les marchés publics au service de ces objectifs exigerait d'examiner la possibilité d'introduire, dans les directives sur les marchés publics, des critères obligatoires en rapport avec les grands objectifs susmentionnés. Une législation fondée sur des actes délégués permettrait de préciser les modalités d'application concrètes de ces critères.

*Recommandations clés:*

- ⇒ repenser la politique des marchés publics pour la simplifier, la rendre plus efficace et moins onéreuse pour les autorités nationales et locales; renforcer la participation des PME en appliquant le code de conduite du Small Business Act,
- ⇒ clarifier les règles applicables à la quasi-régie,
- ⇒ mettre les marchés publics au service de l'innovation, de la croissance verte et de l'inclusion sociale, en introduisant des critères obligatoires spécifiques.

### **3.5. La dimension fiscale du marché unique: œuvrer ensemble à la préservation de la souveraineté fiscale**

La politique fiscale est un domaine que ni les défenseurs du marché unique ni ses contempteurs les plus acharnés n'aiment particulièrement. Paradoxalement, tous auraient pourtant de bonnes raisons de s'y intéresser.

*Réduire les charges administratives et les coûts de mise en conformité liés à la fiscalité pour les entreprises et les particuliers*

Le paysage fiscal de l'Europe est très fragmenté. Dans de nombreux domaines, la coexistence de 27 réglementations différentes impose des coûts élevés de mise en conformité et de lourdes charges administratives aux particuliers et aux entreprises exerçant des activités transfrontalières. Lorsqu'il existe un cadre fiscal au niveau de l'UE, il manque de transparence, comporte des failles, est source d'incertitude quant aux règles applicables et donne lieu à des cas de double imposition ou de discrimination fiscale. Il est dans l'intérêt des entreprises et des particuliers de lever les obstacles aux activités intra-UE en réglant le problème de la compensation transfrontalière pour les entreprises, en simplifiant et en modernisant les règles de facturation de la TVA, notamment en favorisant la facturation électronique, en introduisant un mécanisme contraignant de règlement des différends couvrant la double imposition des particuliers et en étendant la directive sur la fiscalité de l'épargne de manière à corriger les failles existantes.

De plus, dans certains domaines, les progrès en matière de politique fiscale pourraient permettre à l'UE d'utiliser la fiscalité, en complément de la régulation, pour atteindre les grands objectifs qu'elle s'est fixés. L'absence d'accord sur la proposition en matière de TVA sur les services postaux, par exemple, freine la libéralisation des services postaux au sein du marché unique attendue pour 2010. Par ailleurs, la fiscalité environnementale pourrait soutenir les initiatives en matière de lutte contre le changement climatique.

*Lutter contre les distorsions du marché du travail induites par la concurrence fiscale dans l'UE*

Il y a toutefois un deuxième aspect essentiel qui confère à la fiscalité une importance systémique pour le processus d'intégration économique. Le fonctionnement du marché unique – associé au processus, plus vaste, de mondialisation – exerce une pression croissante sur les systèmes fiscaux nationaux et pourrait, à long terme, entamer leur capacité à générer des recettes et mettre en péril les politiques sociales et de redistribution au niveau national. Mettre fin à cette tension sous-jacente entre intégration des marchés et

souveraineté fiscale est l'une des clés pour réconcilier le marché et la dimension sociale du marché unique.

La concurrence fiscale est une pratique courante sur un marché intégré, les systèmes nationaux pouvant faire usage de la fiscalité pour attirer les entreprises et les capitaux. Bien que servant, dans une certaine mesure, un objectif sain en incitant, par la pression qu'elle exerce, les pouvoirs publics à garder leurs dépenses sous contrôle, elle présente néanmoins une asymétrie perturbante. La libéralisation des marchés financiers et l'expansion du marché unique donnent la possibilité aux entreprises à la recherche de l'environnement fiscal le plus avantageux de mener des stratégies pour trouver le taux d'imposition le plus bas et le régime réglementaire le plus favorable. Face à ce phénomène, les États membres de l'UE ont progressivement transféré la charge de l'impôt d'une assiette fiscale plus mobile (revenus du capital et revenus des sociétés) vers des assiettes moins mobiles, notamment sur les revenus du travail. Sur les vingt dernières années, presque tous les États membres ont réduit leurs taux légaux d'imposition des sociétés, se livrant concurrence pour attirer du capital mobile international. La moyenne de l'UE-15 s'est réduite de près de 50 % en 1985 à un peu moins de 30 %. Celle des douze pays qui ont adhéré à l'Union en 2004 et en 2007 lui est inférieure de quelque 10 points de pourcentage. Parallèlement, les États membres ont élargi leurs assiettes fiscales afin d'éliminer les possibilités d'évasion fiscale et de préserver leurs recettes tirées de la fiscalité. En 2007, dans l'UE, l'impôt sur les revenus du travail représentait, en moyenne arithmétique, 46 % de l'ensemble des recettes fiscales, contre 9,8 % pour l'impôt sur le revenu des sociétés. En 2007, le taux d'imposition implicite des revenus des sociétés se situait en moyenne à 25,5 % pour l'UE-25, contre 34,8 % pour les revenus du travail.

Compte tenu de ces éléments, au cours des dix dernières années, en Europe, la charge fiscale a eu tendance à se concentrer davantage sur les assiettes les moins mobiles, à savoir sur le travail, au moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations sociales. Le marché unique n'est pas à l'origine de cette tendance, mais son fonctionnement contribue – involontairement – à l'accentuer. Ce phénomène a des répercussions sur l'équité des régimes fiscaux et sur leur capacité à long terme à percevoir des recettes permettant de financer des programmes sociaux, l'évasion et la fraude fiscales grevant les ressources. En conséquence, il importe de concevoir des solutions pour réduire au minimum la concurrence fiscale dommageable et mettre fin à la tendance à privilégier les assiettes fiscales moins mobiles. Il ne s'agit pas pour autant de priver les systèmes nationaux d'un outil qui leur permet d'exploiter pleinement les possibilités offertes par le marché unique.

Il ressort des enquêtes menées auprès des entreprises que le taux d'imposition des sociétés n'est qu'un facteur parmi d'autres à prendre en compte lorsqu'elles évaluent l'attractivité des différents sites envisagés pour réaliser des investissements directs. Elles accordent en effet plus d'importance à d'autres facteurs, tels que la stabilité politique, l'environnement réglementaire, les infrastructures, la productivité et les coûts de la main d'œuvre.

Il conviendrait par ailleurs d'améliorer les échanges automatiques d'informations fiscales et, de manière générale, la coopération entre les administrations fiscales des États membres pour assurer une perception plus efficace et équitable des impôts.

Il est donc possible d'étudier des mesures de coordination fiscale permettant de réduire les écarts – source de distorsions et incitation à l'évasion fiscale – tout en respectant la souveraineté fiscale. Des solutions bilatérales n'auraient pas le même effet et ne seraient pas viables d'un point de vue légal. L'harmonisation ne devrait pas être un objectif en soi. La souveraineté fiscale traduit les préférences locales pour différents niveaux d'imposition et plonge ses racines dans le processus démocratique. Elle repose de ce fait sur de solides fondations qui rendent toute tentative d'harmonisation à la fois inutile et peu réaliste, sauf pour des aspects limités plus étroitement liés au fonctionnement du marché unique (TVA et accises, notamment).

### *Stratégies budgétaires de sortie de crise et coordination fiscale*

Les défis que les autorités fiscales des États membres devront relever pour concevoir des stratégies budgétaires de sortie de crise qui soient crédibles constituent un autre argument en faveur de l'adoption d'un certain nombre de mesures de coordination des politiques fiscales. La crise économique et financière a fait exploser la dette publique en Europe comme dans le reste du monde. Dans l'UE, les vastes plans de relance mis en place par les pouvoirs publics, à l'initiative de la Commission et en coordination avec celle-ci, ont provoqué un brusque accroissement de la dette et du déficit publics. Selon les prévisions, pour l'ensemble de l'UE, les déficits publics non corrigés devraient atteindre, en moyenne, 7,5 % en 2010 et 6,9 % en 2011, tandis que la dette devrait grimper à 83,7 % en 2011. On peut raisonnablement partir du principe que, dans plusieurs pays, la réduction de l'énorme dette publique exigera non seulement une contraction des dépenses et une discipline budgétaire, mais aussi une hausse des impôts. On peut tout aussi raisonnablement imaginer que les efforts de consolidation entraîneront un glissement de l'imposition des revenus vers une imposition indirecte et se marqueront par un recentrage sur des impôts moins dommageables pour la croissance, notamment sur les taxes environnementales.

Dans ces conditions, la coordination des politiques fiscales pourrait constituer un élément important d'une stratégie d'assainissement budgétaire au niveau de l'UE et améliorer l'efficacité de l'action nationale. La coordination aurait comme premier avantage de permettre de mieux cibler les assiettes fiscales mobiles et de colmater ainsi les brèches qui rendent l'évasion et l'arbitrage fiscaux possibles. Elle permettrait ensuite de réduire au minimum les conséquences qu'auraient sur la compétitivité des impôts visant des produits qui constituent des matières premières pour la production industrielle, comme, par exemple, les taxes sur l'énergie. Enfin, une action coordonnée limiterait la fragmentation du paysage réglementaire et fiscal, susceptible de fausser la concurrence au sein du marché unique et d'augmenter les coûts de mise en conformité pour les entreprises. Elle atténuerait aussi le risque de chocs asymétriques induits par la fiscalité dans la zone euro, facilitant ainsi la conduite de la politique monétaire par la Banque centrale européenne. Pour résumer, quelques mesures de coordination pourraient transformer un jeu à somme négative en une situation où tout le monde est gagnant au sein du marché unique.

### *Recenser les domaines propices à une coordination des politiques fiscales*

Il existe trois domaines offrant des possibilités de coordination fiscale.

Le premier est celui de l'impôt sur les sociétés. Les travaux menés en vue d'une définition commune des bases d'imposition des sociétés destinée à remplacer la pléthore de règles en vigueur dans chacun des États membres remontent à 2001. L'élaboration de la proposition exigera une attention toute particulière, mais le moment semble venu d'aller de l'avant. Le groupe «code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises» – institué au sein du Conseil conformément à la résolution ECOFIN du 1<sup>er</sup> décembre 1997 – a accompli un travail précieux en identifiant les pratiques fiscales dommageables et en veillant à leur élimination. Toutefois, dans le contexte d'une relance du marché unique, le rôle et le statut du code demandent à être revus de manière à encore renforcer la coordination des politiques dans ce domaine en examinant de manière plus poussée les conséquences des régimes dommageables, les discordances et les autres effets négatifs de la concurrence fiscale. Le groupe «code de conduite» pourrait aussi étendre ses activités à quelques aspects limités de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui présentent de l'intérêt au regard de la concurrence dommageable résultant de la fiscalité des entreprises et approfondir l'analyse des définitions retenues concernant la fraude fiscale.

Un deuxième domaine envisageable est celui des taxes sur la consommation. Les écarts de taux de TVA affectent les échanges commerciaux et la circulation des capitaux, du moins à court et moyen termes, et ont donc une incidence sur le

fonctionnement du marché unique. Compte tenu de la tendance à la hausse de ce type de taxes, une coordination des politiques en vue de relever les taux normaux de TVA ou de restreindre l'application des taux réduits de TVA pourrait s'avérer bénéfique.

Un troisième domaine se prêtant à une coordination éventuelle est celui de la fiscalité environnementale, qui semble appelée à jouer un rôle essentiel à l'avenir. Il serait très utile d'inscrire les débats sur cette forme de fiscalité dans le cadre plus vaste de la coordination fiscale, de sorte que les avantages en termes d'allègement de la charge fiscale sur les revenus du travail apparaissent eux aussi clairement.

#### *Un groupe «politique fiscale»*

L'évolution vers plus de coopération et de coordination exige une enceinte adaptée pour examiner les questions de politique fiscale. Tant que les problèmes fiscaux sont abordés de manière fragmentée et purement technique, chacun a tendance à camper sur ses positions, ce qui conduit souvent à une impasse, faute de possibilités plus larges de parvenir à un compromis. Il faudrait, pour débloquer la situation, créer une enceinte où la Commission et les autorités fiscales des États membres pourraient nouer un dialogue politique plus étroit au plus haut niveau politique. Un groupe «politique fiscale» présidé par le commissaire responsable de la fiscalité et composé de représentants personnels des ministres des finances des États membres constituerait le cadre le plus adapté pour engager un dialogue stratégique sur les avantages et limites possibles d'une coopération et coordination fiscales au sein du marché unique. Ce groupe serait un allié précieux de la Commission, l'aidant à exercer son pouvoir d'initiative en s'appuyant sur un dialogue politique ouvert et constructif qui encouragerait les États membres à exprimer leurs attentes et leurs craintes. En tant qu'instrument permettant à la Commission d'élaborer ses initiatives en parfaite connaissance des opinions des États membres, le groupe «politique fiscale» devrait être présidé par le commissaire chargé de la fiscalité. Il existe un précédent: le groupe «politique fiscale» institué en 1996 et présidé par le commissaire compétent, qui avait permis d'obtenir l'accord du Conseil ECOFIN sur la résolution de décembre 1997.

*Recommandations clés:*

- ⇒ poursuivre les travaux visant à éliminer les entraves fiscales au sein du marché unique, en modernisant les règles de facturation électronique, en actualisant les règles sur la compensation transfrontalière, en introduisant un mécanisme contraignant de règlement des différends couvrant la double imposition des particuliers et en réexaminant la directive sur la fiscalité de l'épargne,
- ⇒ œuvrer à une définition commune des bases d'imposition des sociétés et poursuivre les travaux du groupe «code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises»,
- ⇒ modifier les règles en matière de TVA dans un sens favorable au marché unique,
- ⇒ développer le domaine de la fiscalité environnementale dans le cadre, plus vaste, de la politique fiscale et étudier ses effets sur la croissance et l'emploi,
- ⇒ s'accorder sur la création, à l'initiative de la Commission, d'un groupe «politique fiscale» présidé par le commissaire chargé de la fiscalité et composé de représentants personnels des ministres des finances des États membres, enceinte où les questions de politique fiscale pourront faire l'objet d'un débat stratégique et approfondi.

### **3.6. Compétitivité et cohésion: la dimension régionale du marché unique**

Le lien entre une intégration économique et monétaire renforcée et le développement des régions constitue le fil conducteur des différentes étapes de l'intégration européenne, du rapport Werner à l'ère Delors, époque à laquelle la réforme de la politique régionale communautaire est devenue un élément essentiel de la stratégie globale élaborée pour relancer le marché unique.

Selon la vision politique de M. Delors, inspirée par les conclusions du rapport Padoa-Schioppa sur l'efficacité, la stabilité et l'équité, l'intégration du marché ne pouvait se révéler avantageuse pour toutes les parties que si ce processus était complété par une action à l'échelle de l'UE visant à corriger les déséquilibres structurels au niveau infranational. Cette action devait donner un élan aux régions périphériques qui, sans cela, ne seraient pas en mesure de participer pleinement au marché unique, et permettre d'éviter que l'écart se creuse davantage entre les économies régionales en retard de développement et les économies les plus performantes.

Au fil du temps, la politique de cohésion de l'UE a nuancé son principe initial d'«ajustement structurel» pour accorder une place plus importante à la dimension prospective consistant à encourager la réalisation des objectifs stratégiques de l'Union et à promouvoir le développement. La stratégie Europe 2020 de la Commission confirme que la politique de cohésion est intégrée dans les priorités plus générales de l'Union à long terme et que les fonds structurels constituent un des mécanismes primordiaux pour atteindre les objectifs stratégiques, y compris l'inclusion sociale. Au moment où le débat sur l'avenir de la politique de cohésion de l'UE entre dans une phase active, il est opportun de se pencher aussi sur une analyse des conséquences territoriales de la relance envisagée du marché unique.

La transition vers une économie verte et numérique, la réorientation de l'industrie manufacturière vers des secteurs de haute technologie et la mobilité accrue des travailleurs dans l'Union provoqueront plusieurs changements. Toutes les régions de l'Union vont en conséquence se voir offrir des perspectives mais aussi être confrontées à des besoins d'ajustements. En outre, la politique de cohésion continuera de jouer un rôle essentiel pour moderniser les infrastructures des nouveaux États membres, ce qui est crucial pour garantir l'interconnexion du marché unique. Ces éléments impliquent une analyse approfondie des exigences qu'impose un marché unique élargi et dynamique à la politique régionale. Il convient d'étendre cette réflexion au type de réforme de la politique de cohésion qui conviendrait le mieux, sur la base de conditions strictes garantissant son efficacité, pour permettre à toutes les régions d'exploiter le potentiel du marché unique.

*Utiliser la politique de cohésion pour encourager les États membres à respecter les règles du marché unique*

Si l'un des objectifs d'une politique de cohésion réformée consiste à aider l'ensemble des régions et des États membres à retirer un bénéfice de leur participation au marché unique, et si le renforcement des conditions fait l'objet d'une attention plus soutenue, il paraît justifié d'utiliser l'effet de levier exercé par l'aide financière de l'UE également pour les encourager à transposer les règles du marché unique dans les délais impartis. Une option consisterait à établir, au début de la période de programmation, une réserve de performance équivalant par exemple à 1 % du budget consacré à la cohésion pour chaque État membre. Cette réserve serait affectée aux États membres sur la base d'un indicateur objectif de leur bilan en matière de transposition, telles que les notifications des mesures de transposition des directives relatives au marché unique. L'État membre consacrerait ensuite ces ressources à ses programmes les plus performants.

*Renforcer les dispositions en matière de lutte contre les délocalisations dans les règlements relatifs à la politique de cohésion*

Une des grandes sources d'inquiétude de l'opinion publique est le fait que la décision prise par certaines entreprises de délocaliser leurs activités dans d'autres États membres est faussée par la possibilité d'obtenir du pays bénéficiaire des subventions qui peuvent être cofinancées par les ressources de l'UE. La période de programmation actuelle a prévu des règles visant à décourager ce tourisme financier («*fund-shopping*»). L'efficacité de ces règles n'est toutefois pas absolue. Les règlements relatifs à la politique de cohésion prévus pour la prochaine période de programmation devraient veiller à renforcer les règles en matière de lutte contre les délocalisations, et des instruments appropriés devraient également être garantis pour coordonner l'utilisation des fonds de cohésion de l'UE et l'autorisation des aides d'État en faveur d'une même entreprise.

*Recommandations clés:*

- ⇒ évaluer les conséquences potentielles de la relance du marché unique pour les régions de l'UE,
- ⇒ introduire dans les fonds structurels une clause de conditionnalité pour récompenser les États membres les plus disciplinés en matière de transposition des directives relatives au marché unique,
- ⇒ renforcer les règles empêchant l'utilisation des fonds structurels pour soutenir la délocalisation des entreprises.

### 3.7. Le marché unique et la politique industrielle

Ce n'est plus un tabou. Les dirigeants européens débattent de nouveau des avantages et des limites d'une politique industrielle active. Le regain d'intérêt manifesté à l'égard de la politique industrielle va de pair avec une évolution parallèle consistant en une nouvelle prise de conscience de l'importance de l'industrie manufacturière pour l'économie européenne et l'expression d'une large inquiétude au sujet de la profonde transformation que la crise fait subir à la base industrielle européenne.

Certaines sphères craignent que politique industrielle et règles de concurrence soient des concepts antagonistes. Dans cette logique, une politique industrielle ne saurait voir le jour en Europe que moyennant l'application plus accommodante des règles de concurrence et l'assouplissement de celles relatives aux aides d'État. Une saine politique de concurrence et en matière d'aides d'État n'est pas incompatible avec une saine politique industrielle. Au contraire: la concurrence est nécessaire pour créer la diversité, les avantages concurrentiels et les gains de productivité qui nourrissent la croissance et l'innovation.

*Le contrôle des concentrations n'entrave pas le dynamisme industriel, mais doit gagner en cohérence*

L'Europe a besoin d'une politique industrielle qui n'aille pas à l'encontre de ses règles de concurrence, mais au contraire s'appuie sur celles-ci. Les règles de concurrence n'empêchent aucunement les entreprises européennes de rechercher la taille et l'échelle les plus appropriées pour affronter la concurrence mondiale. Les règles de concurrence européennes n'ont pas empêché la naissance de nombreux champions européens, tels que EADS et AirFrance-KLM pour n'en citer que deux, et même de champions nationaux. Même si l'Europe s'était dotée d'un régime plus permissif, les accords auraient relevé de la compétence des autorités de concurrence des États-Unis ou du Japon, qui les auraient en tout état de cause attaqués. L'Europe a besoin de champions européens capables de se développer grâce à leurs propres atouts et de voler de leurs propres ailes pour affronter la concurrence mondiale. Des politiques nationales qui défendraient des champions nationaux créeraient des coalitions d'«antis» paralysant le marché unique et limiteraient son potentiel en tant que moteur de l'innovation industrielle et des changements structurels. Pour bâtir des champions européens et non nationaux, des mécanismes de contrôle des concentrations restent indispensables. Il convient dès lors d'évoluer vers une plus grande convergence sur la façon dont les concentrations sont évaluées sur le fond et sur les procédures d'examen menées au niveau national.

Pour uniformiser les règles du jeu (en neutralisant les effets des préoccupations liées aux politiques publiques nationales sur les affaires transfrontalières) et assurer le traitement des concentrations dans le cadre d'un «guichet unique» (en évitant un examen simultané par les ANC), il faudrait que les ANC appliquent également, au niveau national, les règles de fond de l'UE concernant le contrôle des concentrations dès lors qu'une concentration a des effets transfrontaliers. Parallèlement, il conviendrait d'améliorer la coopération entre les ANC, afin d'assurer une convergence, tant sur le fond que sur les procédures, entre elles et avec les autorités de l'UE.

Une option plus radicale consisterait à revoir les mécanismes du règlement sur les concentrations relatifs à l'attribution et à la réattribution des affaires. Cela supposerait l'abolition de la règle dite des «deux tiers», qui impose que les concentrations en principe susceptibles d'être examinées par l'UE dans le cadre du règlement sur les concentrations sont malgré tout traitées par les autorités nationales de concurrence lorsque plus de deux tiers du chiffre d'affaires des parties sont réalisés dans un seul et même État membre. Les concentrations dans des domaines clés de l'économie de l'UE seraient ainsi traitées avec davantage de cohérence.

### *L'importance du contrôle des aides d'État*

Le contrôle des concentrations est une donnée mondiale, alors que le contrôle rigoureux des aides d'État est plutôt une spécificité européenne. Cela signifie-t-il pour autant que l'Europe doive être beaucoup moins regardante sur les subventions publiques accordées au niveau national? Certains font valoir que dans la mesure où l'Europe applique un régime d'aides d'État plus strict que ses principaux concurrents, les entreprises établies à l'«étranger» sont mieux armées pour améliorer leur compétitivité alors que celles établies dans l'UE sont de plus en plus attirées par des horizons plus lointains. Outre sa faiblesse sur le plan normatif, cet argument ne repose guère sur des faits concrets.

Sur le plan normatif, la philosophie qui sous-tend l'instauration d'un régime strict en matière d'aides d'État est que l'Europe n'est pas un État, mais un système supranational couvrant une pluralité de systèmes nationaux. Le contrôle des aides d'État est un outil essentiel pour assurer l'ouverture, l'intégration et la compétitivité du marché unique. Dès lors que des États membres s'engageraient dans une course aux subventions au profit de leurs propres entreprises, le marché unique serait perturbé dans la mesure où les États membres les plus riches l'emporteraient face aux petits États membres. Dans ce processus, les investissements non performants engloutiraient des volumes importants de fonds publics.

Il n'est pas non plus exact que les règles de l'UE en matière d'aides d'État s'opposent à l'intervention financière des gouvernements. Elles fixent un cadre qui oriente les aides d'État dans une direction qui soutient les objectifs de la politique publique générale et compense les défaillances du marché. L'aide en faveur des entreprises n'est pas moins importante dans l'UE que dans d'autres juridictions. Des études indépendantes montrent que les subventions visant à renforcer la compétitivité s'élèvent à 0,34 % du PIB en France, 0,43 % en Allemagne, 0,35 % au Japon et 0,24 % aux États-Unis. Même dans le domaine de la RDI, le niveau des aides publiques est très similaire en Europe, au Japon et aux États-Unis. En tout état de cause, la grande majorité des aides à la RDI fournies par les États-Unis, le Japon, la Chine et la Corée du Sud auraient également été autorisées dans le contexte de l'actuel cadre RDI. L'argument selon lequel le contrôle des aides d'État rend l'Europe moins attrayante pour les capitaux étrangers ne repose pas sur des faits concrets. L'UE a été l'un des plus importants bénéficiaires de flux d'IDE durant la majeure partie des deux décennies écoulées. Tant le stock d'IDE rapporté au PIB que le nombre de projets étrangers soumis à l'examen préliminaire des aides d'État par la Commission au titre du cadre multisectoriel et des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale sont orientés à la hausse. Enfin, les subventions aux investissements, si elles peuvent influencer les décisions quant à la localisation dans l'UE, ne le peuvent guère entre l'UE et les autres juridictions, telles que les États-Unis, le Japon, la Chine et la Corée du Sud. Le différentiel des prix des intrants est tel qu'un assouplissement des règles en matière d'aides d'État resterait sans effet sur les décisions de localisation. Au contraire, il engendrerait des coûts d'opportunité.

### *Progresser dans la définition d'une nouvelle politique industrielle*

L'Europe doit donc en rester convaincue: son marché intérieur est sa première et meilleure politique industrielle. Cela étant, comme le rappellent tous les documents de stratégie élaborés depuis la communication de 2002 sur la politique industrielle, le dynamisme d'un marché à l'échelle de l'Union européenne est exploité de manière optimale lorsqu'il s'accompagne d'une politique industrielle axée sur le long terme. Il est justifié et possible d'élaborer une stratégie active, judicieuse et efficace en faveur des entreprises et de l'esprit d'entreprise. Cette stratégie devrait exploiter toutes les synergies entre la politique de concurrence et la politique industrielle et utiliser avec souplesse tous les instruments réglementaires et politiques. La stratégie Europe 2020 définit les grandes lignes d'une telle politique industrielle moderne, qui combine les spécificités horizontales et l'appui à la compétitivité des secteurs, qu'ils soient ébranlés par la mondialisation ou confrontés au passage à l'économie verte et numérique.

Il est aussi généralement admis qu'une action de l'UE devrait comporter certains éléments verticaux, aidant les politiques nationales à cibler un ensemble de secteurs hautement prometteurs, tels que l'énergie, les industries innovantes et les véhicules propres, sans oublier les besoins des industries manufacturières. L'UE devrait aller de l'avant dans la formulation de son nouveau projet de politique industrielle active afin de compléter la relance du marché unique.

*Recommandations clés:*

- ⇒ réexaminer le règlement sur les concentrations afin d'abolir la règle dite des «deux tiers»,
- ⇒ élaborer une approche nouvelle à l'égard de la politique industrielle, fondée sur des relations avec les règles de concurrence et du marché unique se renforçant mutuellement.

### **3.8. Ouvert mais non désarmé: la dimension extérieure du marché unique**

L'ouverture aux échanges et aux investissements mondiaux est un élément fondamental pour la prospérité à long terme de l'Europe. L'économie européenne est le plus important «exportateur» mondial d'investissements directs étrangers (IDE), avec 36 % des flux d'IDE en 2006, et le premier exportateur mondial de marchandises, avec une part de 16,2 % des exportations mondiales. L'émergence de chaînes de valeurs mondiales et la fragmentation géographique des processus de production rendent les économies de l'UE et les économies du reste du monde, en particulier les économies émergentes, de plus en plus interdépendantes. 65 % des biens importés par l'UE sont des intrants qui interviennent dans la fabrication d'autres produits UE.

Or, l'Europe perçoit de manière ambivalente la dimension extérieure de son marché unique. Les États membres et les industries de l'UE sont tout à fait conscients des énormes avantages offerts sur la scène mondiale par un marché unique à l'échelle de l'UE: il fait de l'UE un espace extrêmement attrayant pour les investissements étrangers et constitue un argument de poids dans les négociations sur l'accès au marché menées avec les partenaires commerciaux. Il crée un environnement compétitif qui permet aux entreprises de l'UE de s'étendre au-delà des frontières.

D'autre part, nombreux sont ceux qui pensent que les entreprises européennes sont soumises à un régime strict en matière d'aides d'État, alors que leurs concurrents dans le reste du monde bénéficient parfois de diverses formes de soutien public moins contrôlées. Les entreprises européennes actives dans des secteurs tels que la construction navale, l'industrie aérospatiale et les semi-conducteurs se plaignent souvent que les restrictions auxquelles elles sont soumises ici leur font subir un handicap concurrentiel face à des concurrents mondiaux assujettis à moins de contraintes. Au sentiment de discrimination dont se disent victimes les entreprises opérant sur les marchés étrangers s'ajoute la concurrence déloyale. L'octroi de subventions est moins transparent qu'en Europe et l'attribution des marchés publics davantage axée sur le maintien des achats publics au sein des marchés domestiques. Les droits de propriété intellectuelle sont également perçus comme une question problématique. Enfin, l'augmentation des investissements subventionnés par l'État alimente les inquiétudes d'une exposition excessive des actifs de l'UE à la convoitise étrangère dans des secteurs qui ont été libéralisés.

Pour dissiper cette ambivalence de sentiments quant à l'impact du marché unique sur la position de l'UE dans le monde, l'Europe doit davantage mettre en adéquation, d'une part, ses initiatives visant à accroître l'espace de concurrence pour ses entreprises et, d'autre part, les efforts visant à uniformiser les règles du

jeu au niveau mondial. La politique commerciale commune confère à l'UE le pouvoir d'agir efficacement à l'échelle mondiale et la dote des outils adéquats pour agir en ce sens. L'Europe devrait utiliser ces outils pour défendre et promouvoir ses intérêts de manière active et déterminée face à ses partenaires commerciaux, pour s'assurer un accès commercial et promouvoir la convergence de la réglementation.

*Promouvoir la convergence de la réglementation et la transparence des politiques de subvention au niveau mondial*

La communication de 2006 sur une Europe compétitive dans une économie mondialisée souligne que le rejet du protectionnisme au sein du marché unique doit être assorti d'actions visant à ouvrir les marchés et à uniformiser les règles du jeu pour les échanges commerciaux. Les résultats obtenus dans ce domaine n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées. L'Europe devrait consacrer davantage de ressources et mobiliser davantage de capital politique pour faire pression afin d'obtenir la suppression des barrières dressées derrière les frontières, qu'il s'agisse des normes techniques ou des droits de propriété intellectuelle, et surtout de régler prioritairement le problème des subventions. Davantage d'efforts doivent être déployés pour promouvoir une transparence accrue et renforcer les règles internationales en matière de subventions, tant au niveau multilatéral que dans le cadre des accords bilatéraux et régionaux. L'UE ne peut donner à ses entreprises l'impression qu'elle restera le seul espace dans le monde où les règles relatives à la concurrence et aux aides d'État sont appliquées rigoureusement. Le débat mondial sur la sortie de crise constitue une chance qu'il ne faut pas laisser passer.

La présidence française du G20 en 2011 offre la possibilité d'inscrire cette question à l'ordre du jour et de susciter un débat à l'échelle mondiale. L'Europe devrait également faire pression pour activer le processus au niveau de l'OMC, où le niveau de conformité des partenaires commerciaux de l'UE avec les obligations en matière de notification et de transparence n'est pas encore optimal. Elle devrait en outre mener le débat concernant les subventions au sein de l'OCDE, en insistant pour que soient mis en place des codes de conduite et des lignes directrices communes. Le potentiel du Forum économique transatlantique devrait être pleinement exploité pour favoriser la convergence avec les États-Unis et le Canada.

Parallèlement, l'Europe devrait intensifier ses efforts pour mettre sur la table des négociations bilatérales les questions de subventions et de réglementations. Des dispositions concernant les subventions existent dans tous les accords de libre-échange (ALE), mais elles manquent de mordant et sont rarement mises en œuvre dans la pratique.

L’ALE récemment conclu avec la Corée marque un changement de cap dans l’approche retenue. Cet accord contient des dispositions OMC-plus concernant les subventions, qui prévoient des protections renforcées contre les subventions déloyales, fondées sur un échange d’informations et un dialogue régulier pour régler les différends éventuels. L’UE devrait demander que des dispositions analogues soient incluses dans un certain nombre d’ALE en cours de négociation, à commencer par les accords négociés avec l’Inde, l’ANASE, l’Amérique centrale, le Canada et l’Ukraine. L’UE devrait également faire pression pour obtenir une plus grande ouverture des marchés des partenaires commerciaux dans le domaine des marchés publics, en s’assurant que les engagements pris au niveau international soient pleinement mis en œuvre. Compte tenu du degré d’ouverture comparativement plus élevé des marchés publics de l’UE, il conviendrait d’explorer les moyens qui peuvent être utilisés pour renforcer l’influence exercée par l’UE sur les négociations internationales en matière de marchés publics.

Pour lutter contre la concurrence fiscale déloyale, l’UE devrait également, dans le prolongement des travaux menés dans le cadre du G20 sur la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, s’efforcer de faire figurer, de manière plus systématique, dans les accords internationaux des dispositions concernant les trois principes de la bonne gouvernance en matière fiscale.

*Fixer les règles du jeu en matière de concurrence internationale en légiférant et en fixant des normes de manière anticipative*

L’Europe devrait également davantage s’attacher à intégrer la dimension internationale lors de l’élaboration de nouvelles réglementations, de manière à faciliter la convergence au niveau mondial et à faire en sorte que les entreprises qui souhaitent pénétrer des marchés étrangers se heurtent à moins d’entraves. Le cas échéant, les analyses d’évaluation d’impact accompagnant les nouvelles propositions législatives devraient signaler les solutions réglementaires adoptées dans les systèmes juridiques de nos principaux partenaires commerciaux.

Enfin, l’Europe devrait prendre les devants en ce qui concerne la mise en place de normes, à l’échelle de l’UE, pour les produits innovants et les nouvelles technologies, dans le domaine, par exemple, des services et technologies TIC et à faible teneur en carbone. Si les normes de l’UE sont peut-être difficilement exportables, le fait qu’elles aient été mises en place renforcera la capacité de l’Europe à influencer sur les évolutions au niveau international.

*Façonner une nouvelle politique en matière d'investissements directs étrangers au niveau de l'UE*

Les investissements constituent une part croissante des échanges mondiaux. Ils occupent désormais une place importante dans les accords bilatéraux conclus par les États membres. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les investissements directs étrangers font aujourd'hui partie intégrante de la politique commerciale, qui est une politique exclusive de l'UE. L'UE devrait agir rapidement et élaborer une nouvelle politique globale en matière d'investissements, servant les intérêts des entreprises aussi bien que des investisseurs.

*Recommandations clés:*

- ⇒ œuvrer pour l'inscription de l'accès proactif au marché à l'ordre du jour du G20 et d'autres organisations multilatérales, en privilégiant la question des subventions,
- ⇒ faire pression pour intégrer des dispositions concernant les subventions dans les accords bilatéraux de commerce extérieur,
- ⇒ faire pression pour obtenir un plus grand degré d'ouverture des marchés publics, notamment dans les BRICS.

## **CHAPITRE 4**

### **FAIRE DU MARCHÉ UNIQUE FORT UNE RÉALITÉ**

#### **4.1. Réglementer le marché unique, «ma non troppo»<sup>13</sup>**

Aujourd'hui, l'acquis communautaire comprend 1521 directives et 976 règlements sur les divers domaines de la politique du marché unique. Une action visant à approfondir le marché unique ne devrait donc pas nécessiter une nouvelle vague de règlements et de directives telle que celle qui a suivi le livre blanc de 1985. De plus, le programme «Mieux légiférer» de l'UE établit des règles strictes quant à la manière de concevoir les nouvelles dispositions législatives. Il n'en reste pas moins utile de se pencher sur le problème des modes de réglementation et des méthodes d'élaboration des politiques afin de décider lesquels sont les plus appropriés pour réglementer le marché unique.

Actuellement, 80 % des règles du marché unique sont établies au moyen de directives. Celles-ci ont l'avantage de permettre l'ajustement de la réglementation aux situations et aux préférences locales. Les inconvénients en sont, d'une part, le délai qui s'écoule entre l'adoption à l'échelon de l'UE et la mise en œuvre sur le terrain et, d'autre part, les risques de surréglementation et d'absence de mise en œuvre au niveau national. Le débat récent sur la réglementation dans le domaine des services financiers a démontré les atouts d'un cadre réglementaire européen unique. De plus en plus d'arguments incitent donc à préférer les règlements aux directives parmi les techniques juridiques de réglementation du marché unique. Un règlement offre les avantages de la clarté, de la prévisibilité et de l'efficacité. Il permet aux citoyens et entreprises d'être sur un pied d'égalité et offre un plus grand potentiel du point de vue des recours possibles pour les entreprises et les particuliers. Cependant, le règlement n'est pas la panacée. Son utilisation n'est appropriée que si certaines conditions préalables, juridiques et de fond, sont remplies. Il se peut même qu'il n'améliore pas l'efficacité du processus, si le débat qui aurait eu lieu à l'échelon national au moment de la transposition d'une directive est déplacé vers l'échelon européen, au moment de l'adoption du règlement par le Conseil et le Parlement.

Le règlement peut être le moyen d'harmonisation le plus approprié pour réglementer des secteurs qui ne le sont pas encore; il est plus facile à utiliser lorsque les domaines concernés ne permettent qu'une interaction limitée entre la réglementation de l'UE et les systèmes nationaux. Dans d'autres cas, lorsque l'harmonisation d'emblée n'est pas la solution, il vaut la peine d'examiner l'idée d'un vingt-huitième régime, c'est-à-dire un cadre européen qui peut se substituer aux règles nationales, mais ne les remplace pas. L'avantage du 28<sup>e</sup> régime est qu'il accroît le nombre d'options à la disposition des entreprises et des citoyens actifs dans le marché unique: si le marché unique est leur principal champ d'action, ils peuvent opter pour un cadre juridique standard et unique, valable

---

<sup>13</sup> Mais pas trop.

dans tous les États membres; s'ils évoluent dans un cadre principalement national, ils continueront à dépendre du régime national. Ce modèle offre aussi l'avantage de constituer un point de référence et un incitant à la convergence des régimes nationaux. À ce jour, le modèle du 28<sup>e</sup> régime n'a reçu que peu d'attention, excepté dans le cas du statut de la société privée européenne. Il devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi en ce qui concerne les travailleurs expatriés, ou encore dans le domaine des contrats commerciaux, où un cadre de référence pourrait lever des obstacles aux transactions transfrontalières.

Pour une réglementation intelligente, les méthodes d'élaboration des politiques sont aussi importantes que les techniques juridiques. Réglementer de façon intelligente, cela signifie réglementer en connaissant précisément les facteurs en jeu et en étant parfaitement conscient des incidences potentielles sur l'économie, sur le contexte social et sur l'environnement. L'engagement de l'UE à mieux légiférer doit être maintenu. Les analyses d'impact et les consultations des parties intéressées ont démontré leurs avantages du point de vue de la qualité de la réglementation, de la transparence et de la responsabilité. Elles constituent des éléments clés d'une réforme efficace du marché unique. Il y aurait lieu de prêter une plus grande attention à la dimension sociale, en tenant l'engagement de réaliser de véritables «analyses d'impact social» fondées sur l'élaboration de méthodes plus perfectionnées et sur des informations statistiques de meilleure qualité.

Il est crucial, pour que le processus législatif soit véritablement démocratique et légitime, que toutes les catégories de parties intéressées y aient accès largement et de façon égale. L'une des caractéristiques positives du système de l'UE est qu'il demeure plus résistant au détournement de la réglementation que beaucoup de systèmes politiques nationaux. Cet avantage devrait être préservé. Le registre des représentants d'intérêts représente d'ailleurs un pas dans cette direction. La Commission devrait aussi faire en sorte que tous les groupements d'intérêts, notamment ceux qui représentent des intérêts diffus, comme les ONG de protection de l'environnement ou les organisations de consommateurs, aient accès à ses groupes de travail et comités. Tous les comités et groupes de travail devraient être inscrits dans un registre librement accessible. Si nécessaire, la Commission devrait limiter leur nombre. En effet, la prolifération des comités nuit à la cohérence des politiques et peut empêcher la pleine participation au processus décisionnel des organisations de la société civile, dont les effectifs et les ressources sont parfois limités.

La réglementation du marché unique pourrait gagner en efficacité si l'on se concentrait davantage sur des secteurs entiers et moins sur des interventions individuelles, et si la priorité était accordée non à la mesure des incidences ex

ante, mais à l'évaluation ex post de ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas dans un domaine donné. Depuis le réexamen du marché unique en 2007, la surveillance du marché a été davantage utilisée pour déceler les besoins en réglementation sur la base d'une analyse globale du fonctionnement des marchés tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Les premières applications de cette méthode montrent qu'elle est adéquate, mais qu'elle comporte des difficultés spécifiques. En effet, une telle analyse du marché nécessite des investissements importants en temps et en ressources, un objectif précis et un champ d'application bien défini. Elle devrait être utilisée comme un outil ciblé pour examiner certains secteurs dans lesquels il a été décidé que de nouvelles mesures seraient prises en priorité. Il pourrait s'agir non seulement de secteurs mûrs dans lesquels des blocages et des dysfonctionnements peuvent être décelés, mais aussi de secteurs de marché nouveaux ou émergents, le but étant alors d'examiner comment une action de l'UE peut les aider à réaliser tout leur potentiel de croissance. Le point de vue du consommateur et l'appréciation de l'état de la mise en œuvre de la réglementation de l'UE devraient faire partie intégrante de l'analyse du marché.

Pour bien fonctionner, les marchés ont besoin de règles, mais ces règles doivent être opérationnelles et encourager l'activité économique de façon adaptée. Une réglementation intelligente, en plus d'être de bonne qualité, n'impose pas d'obligations administratives non nécessaires aux entreprises et aux citoyens et n'entraîne pas de coûts de conformité excessifs. Poursuivre fermement la mise en œuvre du programme de simplification et la réduction des charges administratives, c'est contribuer fortement à augmenter les chances des PME et des entrepreneurs face à la crise économique. Enfin, des mesures de ce type sont aussi cruciales pour battre en brèche l'idée selon laquelle le marché unique est synonyme de règlements trop détaillés et inutiles. Il conviendrait que la Commission fasse tous les efforts possibles pour atteindre l'objectif de réduction de 25 % des coûts administratifs d'ici à 2012. Parallèlement, les États membres devraient s'engager à ne pas réintroduire de charges administratives sous forme de dispositions qui se superposeraient à la réglementation de l'UE.

*Recommandations clés:*

- ⇒ avoir recours, si possible, à des règlements plutôt qu'à des directives,
- ⇒ utiliser le 28<sup>e</sup> régime comme solution ad hoc, selon le cas.

## 4.2. Mieux faire appliquer les règles

Le marché unique est une construction fondée sur le droit. Il est donc crucial que les États membres prennent au sérieux leur obligation de réaliser la transposition dans les délais prévus et d'appliquer correctement les règles dont ils ont convenu.

Le dernier tableau d'affichage du marché intérieur de la Commission montre que le déficit de transposition est le plus faible jamais enregistré dans l'UE, avec une moyenne de 0,7 %, ce qui est même inférieur à l'objectif de 1 % fixé par les chefs d'État ou de gouvernement. Cependant, une analyse plus approfondie met en lumière un déficit de conformité aussi persistant qu'alarmant.

Le marché unique reste très fragmenté. Fin 2009, 74 directives concernant le marché unique n'avaient pas encore sorti tous leurs effets dans l'UE en raison de l'absence de mesures nationales de transposition dans un ou plusieurs États membres. En d'autres termes, le marché unique est un moteur qui fonctionne à environ 95 % de sa capacité. Les États membres adoptent en outre une attitude plutôt souple envers les délais de transposition. En moyenne, ils s'accordent neuf mois supplémentaires après l'expiration du délai pour adopter leurs dispositions législatives d'exécution. Certains sont encore plus généreux et, pour 16 directives, se sont octroyé plus de deux ans. Dans l'ensemble, 55 % des directives de l'UE ne sont pas transposées dans le délai prévu. Et même lorsque la transposition des règles du marché unique s'effectue à temps et de façon égale, il se peut que leur mise en œuvre soit inégale. Si l'on additionne les cas de non-transposition et les cas de transposition incorrecte, le déficit de conformité moyen pour l'ensemble de l'UE ces dernières années varie entre 1,5 et 1,8 %. En ce qui concerne les infractions, le tableau n'est pas idyllique non plus. Fin 2009, 1206 procédures étaient ouvertes. Si le nombre d'infractions est resté assez stable au fil des années, ce n'est pas le cas de la durée des procédures. Celle-ci a augmenté: elle est désormais de 28 mois pour les 15 États membres les plus anciens et de 16 mois pour les 12 autres pays. Une affaire sur cinq met plus de trois ans à être résolue ou portée devant la Cour. Même en ce qui concerne les règlements, la mise en œuvre administrative peut poser problème. Sur le terrain, la législation se révèle souvent très différente des dispositions inscrites dans le cadre réglementaire unique. Ce «patchwork réglementaire» constitue une menace grave pour la crédibilité et la réputation du marché unique.

Paradoxalement, les 12 pays qui respectent le moins les délais de transposition sont ceux qui appartiennent à la zone euro. De la même façon, les membres de la zone euro sont parmi les premiers en nombre de transpositions tardives ou incorrectes des directives.

Le fait que la majorité des mesures nationales de transposition requises soient adoptées en retard n'est pas simplement un problème de cohérence juridique et de transparence du système: le retard de transposition nuit à l'efficacité de la réglementation. Sur le plan des procédures d'infraction, les membres de la zone euro font en moyenne, ici aussi, nettement moins bien que les pays qui n'ont pas adopté l'euro.

Ainsi, si l'UE veut relancer le marché unique, il y a de bonnes raisons de prendre l'exécution des règles très au sérieux. Aujourd'hui, cette question de l'exécution est difficile, parce qu'on observe en la matière aussi bien des succès que des échecs, des innovations que des problèmes anciens. La Commission a fait de l'application correcte de la législation de l'UE une de ses priorités dans le cadre de son programme «Mieux légiférer». Les mesures préventives ont été renforcées, en partenariat avec les États membres. La procédure d'infraction est utilisée de manière plus efficace et plus ciblée. Des garanties en matière de transparence ont été instaurées sous la pression du Parlement européen et du Médiateur, par exemple le système de gestion des plaintes CHAP. De nouveaux outils ont été créés pour faciliter la résolution informelle de problèmes; il s'agit notamment des mécanismes très efficaces que sont SOLVIT et le projet précurseur «EU Pilot». Néanmoins, le fonctionnement du mécanisme d'exécution n'a pas tellement évolué. Beaucoup estiment qu'il est loin d'être satisfaisant.

La dure réalité est que le système décentralisé, dans lequel les États membres sont responsables de la mise en œuvre de la législation de l'UE et la Commission contrôle leur action, présente de nombreux avantages mais ne peut pas assurer la conformité totale et homogène aux dispositions. L'exécution forcée sous forme de recours introduits par les entreprises et les particuliers constitue un outil complémentaire, mais comporte aussi ses limites. Cependant, il n'est ni possible ni souhaitable de surveiller le marché unique depuis Bruxelles exclusivement. Pour sortir de ce piège du manque de conformité, il est nécessaire de renforcer les mécanismes d'exécution, aussi bien au niveau central (procédure d'infraction) que sur le terrain (actions en justice des entreprises et des particuliers). Parallèlement, il est crucial d'envisager sérieusement une nouvelle approche fondée sur la gouvernance en réseau et le partenariat. Cette nouvelle approche trouverait sa meilleure application dans le règlement extrajudiciaire des conflits et dans la coopération entre la Commission et les administrations nationales.

L'objectif final serait d'élaborer un système d'exécution cohérent dans lequel les procédures d'infraction, les mécanismes informels de résolution de problèmes et les actions des entreprises et des particuliers devant les tribunaux nationaux formeraient un réseau intégré de voies de recours contre les infractions au droit

de l'UE. Il est nécessaire que l'ensemble du système exerce une pression concertée pour assurer le respect de ce droit, et qu'il existe des passerelles et des procédures de coordination appropriées entre les différents éléments du système.

### *Contrôle proactif de l'application des règles*

La procédure d'infraction est le dispositif crucial qui permet d'assurer l'exécution effective des règles du marché unique. La Commission a, à raison, donné la priorité à la politique de répression des infractions dans le contexte d'une Europe élargie et plus diversifiée. Sur la base de la stratégie lancée en 2007, d'importants progrès ont été accomplis sur plusieurs fronts. La Commission devrait utiliser les procédures d'infraction avec davantage de détermination, y compris lorsqu'il s'agit d'affaires qui exposent plus directement les États membres au risque de se voir imposer des mesures contraignantes, à savoir les actions pour non-respect d'arrêts de la Cour et les décisions de la Commission interdisant une aide d'État et ordonnant la récupération des montants versés. Ces affrontements avec les États membres peuvent susciter des tensions et avoir un coût politique, mais l'exécution objective de la législation est dans l'intérêt à long terme de tous les États membres. Cette action coercitive de la Commission ne devrait pas être influencée par des considérations politiques, et sa «distance» par rapport aux orientations politiques devrait être garantie grâce à des procédures et à un régime de responsabilités appropriés.

Le traitement des procédures d'infraction, notamment celles ouvertes pour non-transposition, devrait être accéléré. La Commission devrait s'engager, au niveau politique, à limiter à 6 mois la durée des affaires de non-communication de mesures d'exécution (actuellement, la moyenne est de 14 mois), et à 12 mois la durée de toutes les autres procédures au titre de l'article 260 du TFUE (contre 26 mois actuellement). Passés ces délais, la Commission devrait être en mesure de décider si elle saisit la Cour ou si elle clôturait la procédure. Des examens périodiques internes devraient garantir le respect de ces valeurs de référence. Les critères utilisés pour désigner les affaires prioritaires devraient être davantage affinés, et leur application devrait être dûment abordée dans le rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE. Il y aurait lieu d'agir avec détermination pour clôturer les procédures anciennes, ouvertes de longue date.

À plus long terme, il pourrait être justifié d'examiner si les pouvoirs de la Commission en matière de procédures d'infraction ne pourraient pas être calqués sur ses pouvoirs en matière de politique de la concurrence. Idéalement, dès que la Commission a établi l'existence d'une infraction, la décision constatant cette infraction devrait créer une obligation immédiate de se mettre en

conformité pour l'État membre en question, sans préjudice du droit de celui-ci à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne. À ces compétences accrues en matière d'exécution devraient correspondre des garanties administratives appropriées pour les États membres et les particuliers.

Afin de préserver l'égalité de traitement dans le marché unique, il y aurait lieu de moderniser et de développer la panoplie d'instruments dont la Commission dispose pour enquêter sur le respect des règles en matière d'aides d'État par les États membres. Ces règles accusent un retard de maturité par rapport à celles qui concernent les fusions et les ententes. Le règlement de procédure actuel pourrait être modifié afin que les outils d'investigation dans le domaine des aides d'État soient réformés et modernisés.

*Recommandations clés:*

- ⇒ établir des valeurs de référence pour la durée moyenne maximale des procédures d'infraction, en limitant à 6 mois les procédures pour non-communication de mesures et à 12 mois toutes les autres procédures d'infraction,
- ⇒ examiner les moyens de donner à la Commission les mêmes pouvoirs en matière d'infractions qu'en matière de politique de la concurrence,
- ⇒ modifier le règlement de procédure relatif aux aides d'État afin de moderniser la procédure et de renforcer les pouvoirs d'investigation de la Commission en les rendant équivalents à ses pouvoirs dans les domaines des fusions et des ententes.

*Gérer la mise en conformité des États membres: action préventive, suivi de la mise en œuvre et évaluation mutuelle*

Pour être efficace, l'exécution des règles doit faire l'objet d'une attention à tous les stades du cycle politique. La qualité de la réglementation produite par les institutions de l'UE a de l'importance dès lors qu'il s'agit de mettre cette réglementation en œuvre. La facilité d'exécution des nouvelles politiques et réglementations devrait être pleinement prise en considération lors de leur conception. Une formulation claire, des dispositions simples et des délais de transposition adéquats facilitent grandement le travail ultérieur des États membres. Il conviendrait d'attirer l'attention sur les questions de mise en œuvre aussi tôt que possible, en élaborant des plans de mise en œuvre dès la phase de préparation des nouvelles initiatives législatives importantes. Le Conseil et le Parlement devraient aussi jouer pleinement leur rôle et accepter de prévoir, dans les nouvelles mesures législatives, l'obligation pour les États membres d'élaborer des tableaux de correspondance lorsqu'ils adoptent des actes

d'exécution. Les services de la Commission devraient mettre en place une assistance technique, sous forme de réunions de groupes d'experts, de lignes directrices et de coopération administrative, pour préparer le terrain en vue de l'application correcte de la nouvelle réglementation.

Ces actions préventives devraient s'accompagner d'un suivi tout aussi attentif de la mise en œuvre au niveau national et d'une évaluation des effets réels de la réglementation. Dans ce domaine, la transparence, la pression exercée par les pairs et la coopération administrative sont les mots d'ordre. Le tableau d'affichage du marché intérieur s'est révélé être un outil très efficace pour assurer la transparence et susciter l'émulation. Il conviendrait de le développer. Lorsque des mesures ont été communiquées, l'analyse de leur conformité par la Commission est cruciale. Malheureusement, à l'heure actuelle, les contrôles de conformité sont un véritable cauchemar administratif. Un exemple: le service qui s'occupe des professions réglementées comprend 20 personnes. Celles-ci doivent évaluer la conformité de plus de 6 000 pages de mesures nationales, dans les 23 langues officielles. Dans le domaine du droit des sociétés et de la lutte contre le blanchiment d'argent, les États membres ont communiqué environ 10 000 pages de mesures nationales de transposition. L'analyse du risque peut constituer une solution pour faire face à ces piles de documents. Une autre solution serait évidemment d'accroître les ressources consacrées au suivi et au contrôle de l'application. À plus long terme, il pourrait être envisagé d'installer des «bureaux du marché unique» au sein des représentations de la Commission dans les États membres. Ces bureaux pourraient réaliser un premier contrôle des mesures nationales d'exécution et n'alerteraient les services au siège de la Commission que si des questions particulières se posent.

La communication régulière d'informations par les États membres et l'évaluation mutuelle peuvent avoir des incidences très positives sur la conformité de la mise en œuvre de la législation. Le processus d'évaluation mutuelle prévu dans la directive «Services» pour 2010 est une manière innovante d'utiliser la pression exercée par les pairs pour améliorer la qualité de la mise en œuvre, faciliter l'échange de bonnes pratiques et organiser le renvoi d'informations en vue d'adapter la réglementation existante. Ce modèle pourrait être étendu à d'autres initiatives réglementaires importantes. L'évaluation mutuelle pourrait aussi figurer à l'ordre du jour des programmes de coopération macrorégionale tels que celui qui existe pour la région de la mer Baltique ou celui qui verra bientôt le jour dans la région du Danube. Ces cadres de coopération macrorégionaux peuvent faciliter le dialogue entre systèmes nationaux, sans bien sûr recréer des barrières entre de petits groupes d'États membres.

La Commission devrait aussi prendre en considération l'évaluation des règles du marché unique dans un domaine donné lorsqu'elle réalise des analyses du marché, pour déceler si un dysfonctionnement du marché peut être lié à la mise en œuvre inadéquate de directives.

Le poids et la légitimité du Parlement européen et des parlements nationaux devraient aussi être exploités dans ce domaine. Le traité de Lisbonne renforce les pouvoirs du Parlement européen et des parlements nationaux dans le processus législatif. Les corps législatifs devraient s'intéresser aux autres étapes du processus en examinant comment les règles de l'UE sont transposées et mises en œuvre. Après tout, les parlements nationaux participent souvent directement à l'adoption des dispositions législatives d'exécution. Le Parlement européen et ses homologues nationaux pourraient, chaque année, sélectionner un texte législatif ou un domaine de la législation relative au marché unique et réaliser un examen de sa mise en œuvre au niveau national, afin de repérer une mise en œuvre inadéquate ou des effets négatifs qui n'avaient pas été prévus. La COSAC pourrait pleinement participer à ce processus. Les résultats d'une telle analyse pourraient ensuite servir de base à des actions au niveau de l'UE ou au niveau national.

*Recommandations clés:*

- ⇒ renforcer l'action préventive en élaborant une réglementation facile à exécuter, sur la base d'analyses d'impact, en imposant systématiquement la réalisation de tableaux de correspondance et en améliorant l'assistance technique aux administrations nationales,
- ⇒ créer, au sein des représentations de la Commission, des bureaux du marché unique chargés de l'examen préalable de la conformité des règles d'exécution nationales avec la législation du marché unique et d'assurer la liaison avec les administrations nationales responsables de la mise en œuvre,
- ⇒ étendre le processus d'évaluation mutuelle aux nouvelles initiatives législatives,
- ⇒ lorsqu'une évaluation ex post de l'état de la mise en œuvre dans un secteur donné est réalisée, l'intégrer aux analyses du marché,
- ⇒ sélectionner chaque année au moins un texte législatif de l'UE qui sera examiné par le PE au cours d'une procédure à laquelle contribueront les parlements nationaux et la COSAC.

*Approche en réseau et partenariat: les mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits et la coopération entre administrations nationales*

Pour garantir l'exécution efficace des dispositions législatives, il est crucial que les citoyens connaissent leurs droits et aient facilement accès à un mécanisme informel de règlement des conflits.

Une condition préalable pour que les citoyens fassent usage des droits qui leur sont conférés par le traité, et luttent ainsi contre la non-conformité, est qu'ils soient conscients de ces droits. Aujourd'hui, les sources soutenues par l'UE qui fournissent des informations sur le droit et les politiques européennes ne manquent pas. Cependant, les informations sont souvent difficiles d'accès, pas toujours pertinentes et souvent fragmentaires. Il existe un nombre élevé de centres qui fournissent des informations de base ou des conseils juridiques sur les questions relatives à l'UE: réseau Europe Direct, portail «L'Europe est à vous», service d'orientation pour les citoyens, réseau Entreprise Europe, réseau de coopération pour la protection des consommateurs, pour n'en citer que quelques-uns. Leurs publics cibles, les services qu'ils proposent, leurs objectifs sont différents. Les relations entre eux sont souvent peu claires. Souvent, les utilisateurs sont renvoyés d'un centre à l'autre ou ont du mal à comprendre pourquoi leur demande n'est pas satisfaite. De plus, ces centres ne sont pas bien reliés avec les réseaux de résolution de problèmes tels que SOLVIT.

Le réseau SOLVIT s'est fortement développé ces dernières années. Cependant, avec 1600 dossiers à traiter par an, il est encore sous-utilisé. Étant donné qu'il couvre les 30 pays de l'Espace économique européen, ce chiffre signifie que chaque centre national traite en moyenne un peu plus d'un dossier par semaine. Comme SOLVIT s'appuie sur des centres gérés par les administrations nationales, il est confronté à certaines entraves telles que le manque de personnel adéquat, l'insuffisance de la supervision exercée par la Commission et la grande diversité des procédures et des normes de qualité utilisées. Une autre expérience très réussie dans le domaine du règlement informel des conflits est celle du projet «EU Pilot», lancé par la Commission en avril 2008 pour remédier aux infractions au droit de l'UE à un stade précoce, sans devoir ouvrir une procédure d'infraction. Cependant, ce système ne couvre que quinze États membres. La question de sa place exacte, entre la procédure d'infraction d'une part et SOLVIT de l'autre, se pose de façon récurrente.

La première mesure à prendre pour améliorer la situation est de renforcer les mécanismes existants de règlement informel des conflits. Cela impliquerait de renforcer SOLVIT grâce à une base juridique plus claire, à des règles minimales en matière de personnel et à un cofinancement de l'UE.

Le projet «EU Pilot» devrait être étendu à tous les États membres, et il conviendrait d'assurer son articulation avec les procédures d'infraction d'une façon qui n'allongerait pas indirectement ces dernières.

Une solution plus radicale consisterait à établir un réseau européen de centres pour le règlement extrajudiciaire des conflits selon le modèle appliqué pour la décentralisation de la politique de concurrence avec la création, en 2004, du Réseau européen de la concurrence (REC). L'idée serait de fusionner tous les centres existant au niveau national (centres d'information, de conseil juridique ou de résolution de problèmes) en un guichet unique pour les citoyens qui couvrirait à la fois les cas de mauvaise application des règles de l'UE et les cas de petites infractions à la législation de l'UE. Ces centres demeureraient au sein de l'administration nationale pour conserver les avantages que sont la proximité avec les citoyens, la connaissance des lois locales et le respect du principe de subsidiarité. La législation de l'UE devrait quant à elle définir la structure et les compétences de ces centres, ainsi que les procédures qu'ils appliqueraient. Certaines formes de cofinancement du budget de l'UE pourraient aussi être envisagées. Les centres nationaux disposeraient d'un partenaire à la Commission, qui superviserait leur fonctionnement, fournirait des conseils juridiques si nécessaire ou interviendrait dans la procédure si le plaignant n'est pas satisfait des solutions trouvées (ou non) à son problème. Ce réseau de centres de résolution de problèmes devrait être coordonné avec les mécanismes d'exécution centralisés de la Commission grâce à des règles et procédures appropriées; il pourrait contribuer à alléger la charge de travail que représentent les procédures d'infraction.

Une coopération administrative transfrontalière plus facile et plus rapide entre les administrations nationales permettrait aussi aux citoyens de profiter plus facilement de leurs droits dans le marché unique. Le système d'information du marché intérieur (IMI) créé parallèlement à la directive «Services» s'est révélé être un mécanisme très efficace pour mettre les administrations nationales en contact; il conviendrait de l'étendre à des secteurs autres que les services. De plus, la Commission devrait investir dans l'animation de réseaux rassemblant les administrations nationales pour aborder des questions de mise en œuvre, échanger de bonnes pratiques, se former et débattre d'orientations sur l'application des règles du marché unique.

*Recommandations clés:*

⇒ étendre le projet «EU Pilot» aux 27 États membres et améliorer le système SOLVIT en prévoyant un cofinancement de l'UE et une base juridique plus claire,

- ⇒ renforcer la coopération administrative en étendant le système IMI à d'autres domaines de la législation,
- ⇒ à long terme, mettre en place un réseau de centres de règlement extrajudiciaire des conflits à l'échelle de l'UE.

### *Recours formés par les entreprises et les particuliers*

Le système juridique de l'UE permet aux citoyens et aux entreprises de défendre leurs droits en saisissant les juridictions nationales. Les recours introduits par les entreprises et les particuliers sont donc un outil crucial pour contribuer à la réduction du déficit de conformité et assurer l'efficacité du marché unique. Ces mécanismes d'exécution peuvent être renforcés de deux manières.

Premièrement, les juges nationaux jouent un rôle crucial dans l'interprétation et l'application de la législation de l'UE, outre la législation nationale. Il y aurait lieu que la Commission, en partenariat avec les États membres, développe son soutien aux programmes et structures de formation afin que les juges nationaux et autres professionnels du droit aient une connaissance solide des règles du marché unique qu'ils doivent appliquer le plus souvent.

Deuxièmement, le droit d'obtenir une indemnisation pour des dommages consécutifs à une infraction au droit de l'UE est le même pour tous les citoyens de l'UE. Mais l'accès à ce droit est variable. Les voies de recours et les procédures diffèrent d'un État membre à l'autre, puisqu'elles sont inscrites dans le système juridique national. Il en résulte une forte inégalité entre États membres sur le plan de la protection du droit à indemnisation. Des experts ont calculé que le montant des indemnités non recouvrées dans l'UE pouvait atteindre plus de 20 milliards par an. Il est justifié de s'attaquer à ce problème, en particulier lorsqu'il s'agit d'infractions aux règles de concurrence. Une initiative législative pourrait servir à créer, dans tous les États membres, des garanties minimales qui permettent aux victimes d'infractions au droit de la concurrence de faire valoir effectivement leur droit à une indemnisation devant les tribunaux nationaux.

*Recommandations clés:*

- ⇒ renforcer les programmes de formation au droit de l'UE destinés aux juges et aux autres professionnels du droit, en partenariat avec les États membres,
- ⇒ adopter des normes minimales en matière de droit à l'indemnisation des dommages.

## **CHAPITRE 5**

### **UNE INITIATIVE POLITIQUE POUR RENFORCER LE MARCHÉ UNIQUE (ET L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE)**

## **5.1. Une nouvelle initiative politique**

Le président Barroso considère le marché unique comme un objectif stratégique clé, qu'il convient de poursuivre en faisant preuve d'une détermination politique renouvelée. Il a aussi annoncé l'intention de la Commission de jouer un rôle de premier plan dans ce processus, en veillant à ce que le Parlement européen, le Conseil, les États membres et toutes les parties prenantes y soient pleinement associés.

Le présent rapport, commandé par le président Barroso, vise à fournir des propositions sur la manière dont s'articulerait une nouvelle stratégie que la Commission pourrait envisager.

S'appuyant sur un vaste processus de consultation, la stratégie proposée est exhaustive et comprend des initiatives visant, respectivement, à mettre en place un marché unique renforcé, à édifier un consensus sur celui-ci et à faire de ce marché unique fort une réalité. Un train de mesures global est suggéré.

Tout ceci nécessite d'investir dans une initiative politique à part entière, qui pourrait générer un nouvel élan, condition nécessaire aussi pour faire avancer rapidement des propositions qui sont sur la table depuis un long moment.

Pour ce faire, il semble nécessaire non seulement de se pencher sur chaque initiative individuelle, mais aussi de revoir la manière dont les institutions de l'UE considèrent le marché unique et de redéfinir sa place dans l'élaboration globale des politiques de l'UE.

## **5.2. Recentrage des institutions de l'UE sur le marché unique**

La Commission, qui est parvenue à défendre le marché unique même au plus fort des tensions sans précédent provoquées par la crise récente, devrait continuer à faire pleinement usage de ses pouvoirs d'exécution et, s'il y a lieu, y recourir encore davantage. Dans les procédures législatives dont elle est l'instigatrice, la Commission devrait défendre fermement l'intégrité du processus, pour que ses propositions, tout en restant évidemment totalement ouvertes à l'influence déterminante du Parlement et du Conseil, ne finissent pas dénaturées, comme cela a parfois pu être le cas. Le retrait d'une proposition peut parfois être préférable à un résultat profondément insatisfaisant. La Commission devrait aussi encourager le Conseil à faire pleinement usage du vote à la majorité qualifiée dans les nombreux domaines dans lequel il est prévu, sans se lancer dans des processus interminables pour essayer de rallier tous les États membres à un même avis, souvent au détriment de l'effet incisif du résultat.

Dans son propre mode de fonctionnement interne, qu'il incombe, bien évidemment, au président et au collège de définir entièrement, il semble approprié que la Commission adopte une approche plus globale dans la formulation des politiques relatives au marché unique. Un grand nombre de portefeuilles sont concernés au plus haut point.

Le rôle moteur du président est particulièrement important pour conférer une vision d'ensemble. Un groupe de commissaires réunissant toutes les compétences en matière d'intégration économique, placé sous la direction du président ou du commissaire en charge du marché intérieur et des services en cas d'indisponibilité de celui-ci, pourrait constituer l'organe adéquat pour l'élaboration des politiques. En revanche, la responsabilité de l'application des règles existantes devrait incomber autant que faire se peut aux commissaires spécifiquement compétents, car les mesures d'exécution ne devraient pas faire l'objet de médiations plus larges.

Le Parlement européen pourrait, lui aussi, examiner comment parvenir à une vision plus unitaire d'un domaine qui relève actuellement de la compétence de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, mais qui, dans l'approche suggérée par le présent rapport, met fortement à contribution les compétences de plusieurs autres commissions, notamment la commission des affaires économiques et monétaires et les commissions actives, entre autres, dans les domaines de l'industrie et des affaires sociales.

Le Conseil est confronté au même problème. Les questions liées au marché unique relèvent, dans une large mesure, de la compétence du Conseil «Compétitivité», mais d'autres responsabilités essentielles concernant certains aspects du marché unique incombent, entre autres, au Conseil «Affaires économiques et financières» et au Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs».

Maintenant que le Conseil européen peut se permettre, grâce également au rôle de son président permanent, une plus grande continuité dans la direction de la gouvernance économique de l'UE, il serait utile d'avoir des informations complètes du plus haut niveau sur la contribution du Conseil à ce pilier essentiel de l'intégration européenne. S'il est entendu que les pouvoirs d'initiative et d'exécution – sous le contrôle de la Cour – doivent résolument continuer à relever de la compétence de la Commission, l'ensemble du processus qui consiste à donner une plus grande impulsion au marché unique serait facilité si le Conseil européen estimait qu'il doit lui accorder une attention permanente et prioritaire et qu'il chargeait son président de veiller à ce qu'il s'accompagne d'une vision politique et se déroule d'une manière continue, en étroite coopération avec le président de la Commission.

Le Parlement, le Conseil et la Commission devraient également envisager la mise en place d'une procédure législative accélérée pour les mesures qui seraient reprises dans une initiative stratégique pour le marché unique, ainsi que cela a été fait à la suite du livre blanc de 1985.

Pour assurer un suivi en bonne et due forme, les trois institutions, ainsi que les parties prenantes concernées, pourraient se réunir une fois par an pour dresser un bilan de «l'état de l'Union» en ce qui concerne l'intégration économique.

### **5.3. La place du marché unique dans l'élaboration des politiques de l'UE**

Tout au long du présent rapport, il est apparu que le marché unique, même s'il manque d'une identité affirmée et de visibilité en termes de conception des politiques à mener, contribue véritablement à plusieurs autres domaines de l'élaboration des politiques de l'UE, qui suscitent un plus grand intérêt politique. Ces domaines risquent néanmoins de ne pas tenir toutes leurs promesses s'ils ne peuvent pleinement compter sur un marché unique solide.

La stratégie Europe 2020 est une initiative prometteuse d'une très vaste portée, qui sera primordiale pour l'avenir de l'Europe. Elle définit à juste titre le marché unique comme un pilier. Il semble primordial que de nouvelles énergies politiques voient le jour autour de ce pilier afin qu'une impulsion soit donnée à plusieurs initiatives liées à la stratégie. La relance du marché unique sur la base d'un nouveau consensus et d'une nouvelle volonté, ainsi que le propose le présent rapport, pourrait peut-être insuffler cette énergie.

Comme l'indiquent les chapitres précédents, le manque de maturité du marché unique et le niveau insuffisant de la concurrence dans de nombreux États membres constituent une source de faiblesse pour l'union économique et monétaire. Les États membres ont pris la décision audacieuse de partager la même monnaie. Pour ce faire, il faut, à tout le moins, partager de manière effective un marché unique, intégré et flexible, condition sine qua non pour une zone monétaire optimale et vecteur d'amélioration de la productivité et de la compétitivité.

L'Eurogroupe ne devrait pas manquer d'inviter tous les États membres qui en font partie à adhérer aux règles du marché unique et de la concurrence et à s'y conformer au moins autant que les États membres qui n'en font pas partie.

Dans le cadre des efforts qui seront consentis pour mettre en place une certaine forme de gouvernement économique, la toute dernière expression de l'ambition de l'UE de prendre en main sa destinée sur le plan économique, le marché unique devrait également être considéré comme un point essentiel à l'ordre du jour. Il s'agit certainement d'une volonté et d'une politique que partagent les 27 États membres. Partant, il s'agit d'une question qui devrait naturellement être examinée d'une manière systématique lors de la future construction d'un gouvernement économique.