

Chapitre 1

Un Marché unique pour l'Europe

La création d'un Marché unique plus intégré est l'un des principaux moyens dont dispose l'Union européenne (UE) pour stimuler la croissance et la création d'emplois. Malgré les progrès majeurs réalisés au cours des dernières décennies en termes d'échanges transfrontaliers, l'intégration des marchés de biens et de services de l'UE reste inférieure à celle observée aux États-Unis. Ces dernières années, les échanges ont surtout augmenté avec l'Europe centrale et orientale ; en revanche, les activités économiques transfrontalières à l'intérieur de l'UE15 ont stagné, et il semble aujourd'hui qu'une partie de l'intégration financière ayant eu lieu depuis dix ans ne soit pas durable.

La fragmentation persistante du Marché unique empêche l'Europe d'exploiter pleinement son potentiel de croissance, et la prive d'avantages importants en termes d'échelle des activités et de concurrence. Les réglementations des marchés de produits en vigueur au niveau national et leur hétérogénéité sont des obstacles essentiels à un meilleur fonctionnement du Marché unique. Nombre des institutions et des règles qui encadrent et facilitent l'intégration des pays de l'UE obéissent encore à des préoccupations nationales. L'édification du Marché unique a énormément avancé en quelques décennies, notamment grâce à la directive historique sur les services, mais l'application incomplète du cadre mis en place a réduit ses effets sur la croissance.

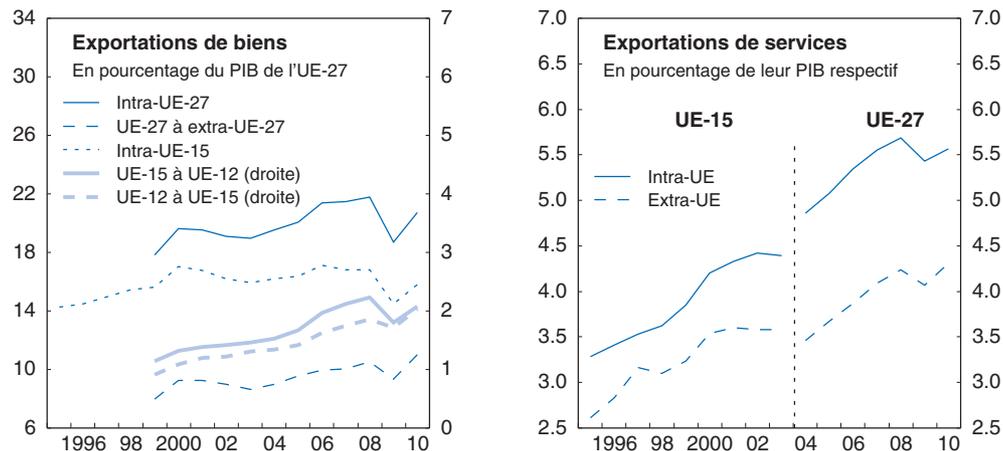
Il faut absolument donner un caractère prioritaire à la réalisation d'un véritable Marché unique en Europe. Cela suppose de mieux cerner et d'adopter plus rapidement les mesures nécessaires à une intégration plus poussée des marchés, tout en appliquant mieux et en faisant davantage respecter les obligations liées au Marché unique. Les règles nationales applicables aux marchés de produits devraient être plus favorables aux activités transfrontalières. Le Marché unique a besoin d'institutions économiques de base plus efficaces pour les activités transfrontalières dans des domaines comme la fiscalité, la politique de la concurrence et la protection par brevets. Des mesures spécifiques sont nécessaires pour renforcer la concurrence et l'intégration transfrontalières dans certains secteurs, en particulier dans les industries de réseau comme les télécommunications, l'énergie et les transports.

Face à la crise et à la perspective d'une faible croissance à long terme en Europe, il faut engager des réformes structurelles ambitieuses visant à améliorer les performances économiques. Au niveau de l'Union européenne (UE), l'une des principales possibilités à cet égard réside dans une intégration plus poussée de l'économie européenne fondée sur le Marché unique. En dépit des progrès notables réalisés depuis des décennies, nombre de marchés de l'UE demeurent fragmentés et l'intégration ne s'effectue que lentement. Cela s'explique par l'existence de certains obstacles propres aux échanges, mais aussi par l'insuffisance des progrès réalisés en termes de suppression des obstacles aux activités transfrontalières inhérents aux politiques publiques, et par la persistance de nombreuses différences entre les institutions économiques de base des États membres. Un ensemble de grandes réformes destinées à instituer un véritable Marché unique procurerait des avantages importants aux consommateurs, aux travailleurs et aux entreprises européens, tout en offrant toutes sortes de nouvelles possibilités. Il ferait augmenter les niveaux de vie, renforcerait la stabilité économique et contribuerait à ramener l'économie sur une trajectoire de croissance durable.

La première section du chapitre porte sur le degré d'intégration des marchés de biens, de services et de capitaux des pays de l'UE. La mobilité de la main-d'œuvre est traitée au chapitre 2. Dans la deuxième section, nous examinons les coûts de l'inachèvement du Marché unique, ainsi que les principaux obstacles à une intégration plus poussée et à un élargissement de l'économie de l'UE. Dans la troisième section, nous nous interrogeons sur l'efficacité des initiatives prises actuellement pour parachever le Marché unique, notamment de la directive emblématique sur les services et de la communication de 2011 de la Commission sur « l'Acte pour le Marché unique ». La quatrième section porte sur la nécessité d'harmoniser les institutions économiques de base pour étayer le développement des activités transfrontalières. Enfin, nous exposons dans la dernière section les mesures qui s'imposent pour intensifier la concurrence transfrontalière dans certains domaines, dont les marchés publics et les industries de réseau.

Dans quelle mesure le Marché unique est-il réellement intégré ?

Les économies de l'UE bénéficient d'une intégration poussée sur le plan des échanges transfrontaliers. Les exportations de biens et de services de l'Union européenne représentent plus de 40 % de son produit intérieur brut (PIB), ce qui est très supérieur à ce que l'on observe dans les autres grandes économies de l'OCDE. Ces échanges ont essentiellement lieu au sein de l'UE, tandis que le poids relatif du commerce avec le reste du monde est moindre pour l'Union que pour ces autres économies : les exportations intracommunautaires représentent environ 26 % du PIB de l'UE contre 15 % pour les transactions extracommunautaires (graphique 1.1). D'un point de vue économique, le commerce de biens intermédiaires constitue un bon indicateur du degré d'intégration internationale des processus de production. Il met en évidence l'ampleur des échanges motivés par un objectif de réduction des coûts de production, plutôt que par la satisfaction des préférences diverses des consommateurs. Dans le secteur des machines et

Graphique 1.1. **Exportations de biens et services**

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591197>

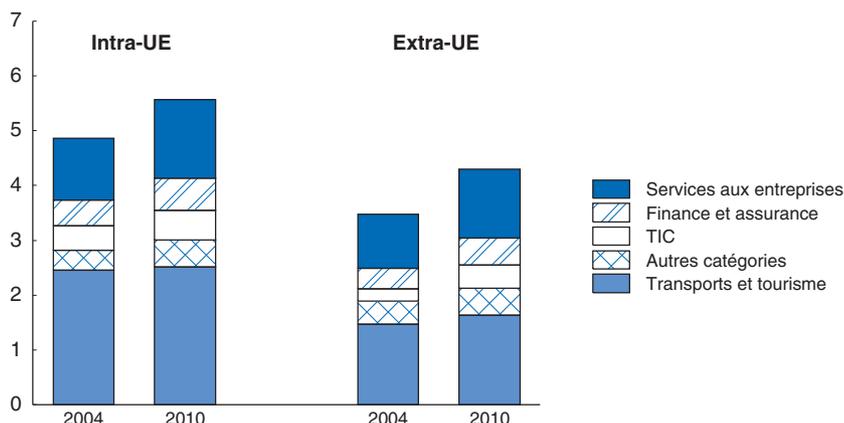
équipements, la moitié environ de la totalité des biens destinés aux consommations intermédiaire et finale proviennent d'autres pays de l'UE, et un dixième seulement de pays extérieurs à l'UE¹.

Bien que le processus d'intégration commerciale au sein de l'UE soit bien avancé, il s'est enlisé dans de nombreux domaines au cours des dernières années. Depuis dix ans, les échanges de biens intracommunautaires mesurés en pourcentage du PIB sont restés à peu près stables, tandis que les échanges de biens entre les 15 États membres de l'Union européenne jusqu'au 1^{er} mai 2004 (UE15) ont régressé quelque peu en proportion de l'activité. Ce résultat est encore plus frappant si on le compare à l'essor rapide du commerce mondial et à l'expansion des échanges avec les pays extérieurs à l'Europe. Le volume des échanges n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise financière, et l'intégration risque d'être durablement compromise si les entreprises doivent se retirer des marchés étrangers ou si des mesures inappropriées sont prises. Il existe toutefois une exception de taille à cette tendance des dix dernières années : c'est le développement rapide des exportations et des importations de biens à destination et en provenance de l'Europe centrale et orientale, qui a été favorisé par leur adhésion à l'UE et par d'importantes différences de coûts des facteurs. Ces flux commerciaux ont augmenté de près de 30 % en termes réels au cours de la dernière décennie.

L'intégration commerciale en matière de services est encore très inférieure à celle observée en matière de biens, puisque ceux-ci ne représentent qu'un quart environ du commerce intracommunautaire. Mesurée par la proportion de la valeur ajoutée de chaque secteur que représentent les importations, cette intégration apparaît encore plus réduite pour les services relativement aux biens, étant donné que le secteur des services, considéré dans son ensemble, est beaucoup plus important. En longue période, le rythme de croissance tendanciel des échanges de services à l'intérieur de l'UE dépasse nettement celui du PIB (graphique 1.2). Le développement rapide du commerce intracommunautaire des services est encourageant, mais en deçà de la tendance mondiale à l'augmentation des flux de services transfrontaliers. Le fait que l'évolution observée au sein de l'UE soit similaire à la tendance mondiale suggère que la dimension spécifique à l'UE de la progression des échanges intracommunautaires de services est des plus limitées. Pendant

Graphique 1.2. **Composition des exportations de services**

En pourcentage du PIB



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591216>

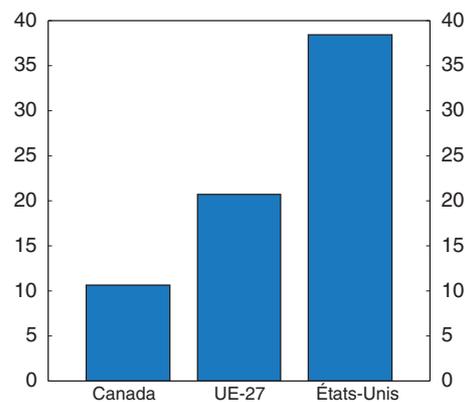
la décennie écoulée, les services aux entreprises, les services financiers et les transports ont grandement contribué à cette progression. Compte tenu des effets de distorsion induits sur ces activités par le cycle du crédit, il est possible que la hausse des échanges de services s'essouffle et parte d'un niveau plus bas après la crise.

On pourrait s'attendre à un haut niveau d'intégration commerciale en Europe, même en l'absence du Marché unique, sachant que les pays de l'UE sont géographiquement proches et que de nombreuses économies nationales sont de petite taille. Néanmoins, le consensus qui se dégage des analyses par modélisation étaye fortement l'idée que le Marché unique génère un supplément d'échanges, et que cet effet est plus fort dans l'Union européenne que dans des zones de libre-échange comme celles de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), du Marché commun du Sud (MERCOSUR) ou de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (Bosquet et Boulhol, 2009). Pourtant, le commerce intracommunautaire de produits manufacturés reste bien inférieur au commerce interétatique à l'intérieur des États-Unis, même s'il est supérieur aux échanges observés entre les territoires et provinces du Canada (graphique 1.3). Une comparaison de la proportion des biens d'origine locale dans la consommation totale montre que la « préférence pour les produits locaux » dans le cadre des échanges commerciaux est bien plus marquée dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, même en tenant compte du rôle joué par la distance entre les marchés (Delgado, 2006).

La mobilité du capital et celle de la main-d'œuvre peuvent contribuer à améliorer les performances économiques de la même façon que les échanges de biens et de services. La circulation des capitaux et des personnes concourt à l'intégration économique transfrontalière, et contribue de manière similaire à une répartition efficace des ressources économiques et à l'exploitation des possibilités existantes. Dans les pays où les capitaux sont rares, des flux financiers et un transfert de production sur le marché interne considéré peuvent équivaloir à des importations de biens à forte intensité capitaliste. L'implantation d'entreprises étrangères peut offrir aussi bien que les importations nombre de caractéristiques des biens produits à l'étranger. Les sociétés qui investissent dans d'autres pays ou s'y installent constituent un aspect essentiel de l'intégration d'un espace économique. L'investissement direct étranger (IDE) représente une forte proportion du PIB

Graphique 1.3. Échanges inter-États de biens manufacturés

En pourcentage du PIB, 2010 ou dernière donnée disponible



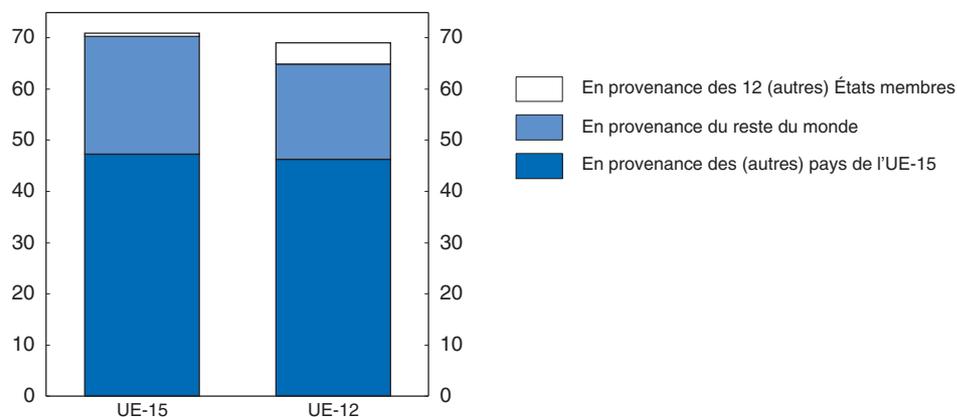
Source : Eurostat ; US Bureau of Transportation Statistics, Commodity Flow Survey 2007 ; Statistique Canada, Flux commerciaux interprovinciaux (FCI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591235>

et du stock de capital dans les 15 États membres de l'Union européenne jusqu'au 1^{er} mai 2004 (UE15) et dans les 12 autres pays ayant rejoint l'UE depuis (UE12) (graphique 1.4). Dans les premiers, près des deux tiers des flux d'IDE proviennent d'autres pays de l'UE15, tandis que l'Europe de l'Ouest est à l'origine de la grande majorité des investissements étrangers effectués en Europe centrale et orientale. Or, ces investissements transfrontaliers ont probablement d'importantes externalités de connaissances et de productivité, dont bénéficie l'ensemble de l'économie. À l'intérieur de l'UE, les flux d'IDE ont augmenté rapidement de 2002 à 2006, passant de 30 à 48 % du PIB. Toutefois, comme indiqué dans l'*Étude économique de la zone euro*, cette activité risque de fléchir du fait de la crise financière et d'un rééquilibrage plus général des flux de capitaux au sein de l'Europe.

Graphique 1.4. Entrées d'investissement direct étranger dans les pays de l'UE

En pourcentage du PIB, 2009

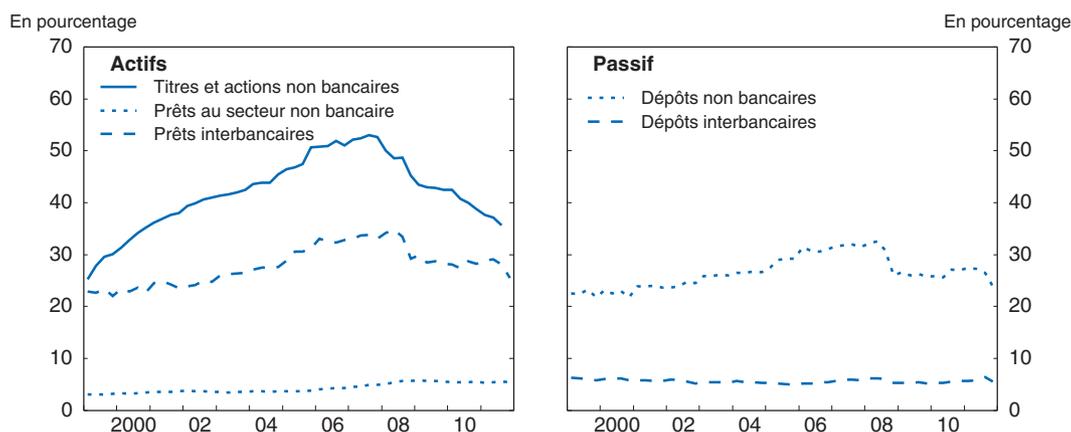


Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591254>

L'intégration financière a progressé rapidement pendant les vingt dernières années, parallèlement à la libéralisation des marchés et au fur et à mesure que l'innovation financière tirait profit des possibilités offertes par le Marché unique. Néanmoins, les opérations financières transnationales connaissent une chute brutale depuis la crise (graphique 1.5). Cela donne à penser que certaines des avancées observées en matière d'intégration financière depuis dix ans n'étaient peut-être pas durables, et qu'elles découlaient du cycle mondial du crédit plutôt que de l'intégration à long terme du système financier européen. L'intégration financière transnationale va sans doute reprendre au fur et à mesure que le système financier se remettra de la crise, mais une partie de la contraction des activités transnationales intervenue depuis 2008 a probablement un caractère durable, dans la mesure où les activités transnationales antérieures résultaient en partie d'une prise de risque excessive et intenable. L'intégration des marchés a atteint des niveaux élevés pour une partie des opérations interbancaires, grâce à l'existence de la monnaie unique et au développement du cadre réglementaire de l'UE pour les services financiers. En revanche, l'intégration des activités de détail reste très limitée : les prestations fournies aux ménages et à la plupart des entreprises sont toujours assurées dans une large mesure par des établissements nationaux (Barnes *et al.*, 2010). Cette intégration inégale est porteuse de risques et a sans doute contribué au repli des banques sur leurs marchés internes, également encouragé par les aides nationales qui leur ont été accordées pendant la crise (voir l'*Étude économique de la zone euro*).

Graphique 1.5. **Prestations transnationales de services financiers dans la zone euro¹**



1. Opérations transnationales en pourcentage des prestations totales de services financiers dans la zone euro.

Source : BCE (2010), *Financial integration in Europe*, avril, mise à jour avec les données en ligne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591273>

Le cadre du Marché unique a concouru à l'intégration économique

La création d'un Marché unique en Europe a joué un grand rôle dans l'approfondissement de l'intégration économique transfrontalière. Depuis le traité de Rome jusqu'au programme de 1992 relatif au Marché unique et puis plus récemment, un vaste cadre juridique a été mis en place pour permettre aux activités transfrontalières de se développer. Ses dispositions de base posent le principe de la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs. La législation et une abondante jurisprudence ont supprimé l'essentiel des règles qui instituaient une discrimination explicite fondée sur la

nationalité ou sur des obligations de résidence injustifiées. De manière plus générale, l'UE applique les normes réglementaires fondamentales nécessaires au fonctionnement efficient de l'économie sur l'ensemble de son territoire ; il s'agit de règles communes sur l'alimentation, les biens de consommation et l'étiquetage, de mécanismes destinés à éviter les incohérences en matière de fiscalité transfrontalière, de droits des consommateurs et de normes publicitaires (OCDE, 2007). Parallèlement, la politique de concurrence de l'UE et les règles relatives aux aides d'État assurent des conditions de concurrence équitables entre les entreprises qui opèrent sur le Marché unique.

L'application rigoureuse de ces normes pendant la crise a permis d'éviter une remise en cause de ces conditions de concurrence équitables, qui aurait pu se produire, dans la mesure où l'atonie de l'activité renforçait la tentation de céder aux réflexes protectionnistes (CE, 2011c). Dans le secteur non financier a été mis en place jusqu'à la fin de 2011 un dispositif temporaire de gestion de la crise. Cela s'est notamment traduit par un relèvement de 200 000 EUR à 500 000 EUR du montant « *de minimis* » des aides, c'est-à-dire du seuil en deçà duquel leur montant est jugé trop faible pour fausser la concurrence. Des concours de l'État d'un montant de quelque 21 milliards EUR (soit moins de 0.2 % du PIB) ont été promis, mais une proportion très inférieure a finalement été utilisée. Le secteur financier lui-même a posé des problèmes particuliers, en raison de la nécessité de réagir rapidement à la situation et des répercussions systémiques potentielles des mesures prises à l'égard de certains établissements. La Commission a pu traiter ces cas rapidement et fixer les principes d'action suivants : après un renflouement, une phase de restructuration de six mois est prévue pour rétablir la viabilité de l'établissement considéré, tout en veillant à ce que ses actionnaires assument une partie suffisante des coûts (y compris sous la forme de cessions d'actifs et d'une suspension des dividendes) et à ce que la concurrence soit préservée, notamment en empêchant les entreprises aidées de procéder à des acquisitions et par d'autres moyens. La Commission, en qualité d'autorité de la concurrence, a œuvré utilement pour préserver un fonctionnement ouvert et équitable des marchés pendant la crise.

Une intégration plus poussée aurait une forte incidence sur la croissance et le niveau de vie

La fragmentation persistante du Marché unique pèse sur les performances économiques

Le fait que le Marché unique soit toujours fragmenté empêche l'Union européenne de réaliser son potentiel économique. Selon la théorie économique, une intégration plus poussée des marchés aurait des avantages importants en termes de productivité et de bien-être des consommateurs. *Premièrement*, elle permettrait de bénéficier à plein des avantages comparatifs, chaque économie se spécialisant dans les biens qu'elle est la mieux à même de produire et les activités de fabrication étant réparties efficacement dans l'ensemble de l'Union européenne. *Deuxièmement*, un Marché unique plus intégré accentuerait la concurrence entre les entreprises des différents pays, ce qui exercerait des pressions à la baisse sur les marges, et inciterait les entreprises à améliorer la qualité de leurs produits et à investir dans l'innovation. *Troisièmement*, les consommateurs disposeraient d'un plus grand choix de biens, offerts à un moindre prix. *Quatrièmement*, en abaissant les coûts de production et en encourageant les entreprises à être plus efficaces, un marché intégré rendrait les produits européens plus compétitifs sur les marchés mondiaux.

Le secteur des télécommunications illustre bien les limites actuelles de l'intégration. C'est un secteur où la libéralisation des marchés est relativement avancée, où les prix ont

baissé et où l'innovation est forte. Pourtant, les écarts de prix restent importants et très répandus à l'intérieur de l'UE (Pelkmans et Renda, 2011). Les différences entre les prix des télécommunications payés par les entreprises dans les pays de l'UE contrastent avec leur quasi-uniformité en Californie et dans l'État de New York, par exemple. De même, la pénétration et les performances des services à haut débit varient beaucoup selon les pays de l'UE. Sur un marché vraiment intégré et concurrentiel, les prix auraient convergé dans une large mesure vers les niveaux les plus bas, et les nouvelles technologies seraient disponibles partout.

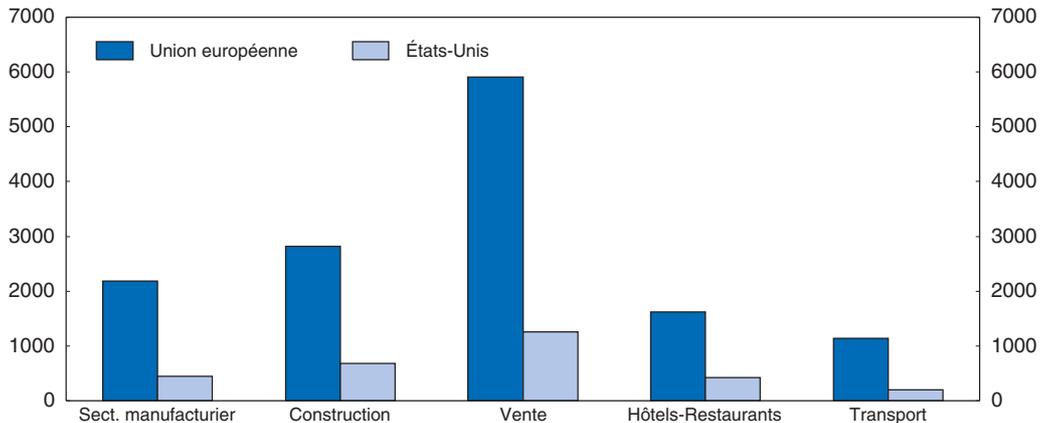
Il est difficile de calculer les coûts de la fragmentation des échanges et des marchés de capitaux en termes de productivité et de croissance, mais ils sont sans doute importants. Si l'on veut calculer les avantages, la principale difficulté consiste à évaluer la situation contrefactuelle : quel serait le degré d'intégration des économies de l'UE si les bonnes mesures étaient prises, en tenant compte des obstacles inhérents à cette région, c'est-à-dire la distance, la barrière des langues, les différences culturelles et la lente adaptation des modes traditionnels d'organisation économique ? En outre, les avantages du Marché unique relèvent d'un fonctionnement en réseau, au sens où leur valeur dépend du degré de conformité dans l'ensemble du système. Ces dernières années, il y a eu très peu d'évaluations empiriques des avantages de ce marché et des bienfaits éventuels d'une poursuite de l'intégration. La plus récente conclut que les deux premières décennies du Marché unique ont fait augmenter le PIB de l'UE de 2 % et l'emploi de 1.5 % (Ilkowitz et al., 2007), ce qui est bien inférieur à ce que l'on espérait au départ. Toutefois, les auteurs parviennent à ces estimations en s'appuyant sur les résultats d'un petit nombre d'études microéconomiques limitées, puis en utilisant un modèle macroéconomique standard à grande échelle ; elles sont donc probablement très imprécises.

Le fait que les économies d'échelle possibles sur un marché intérieur de 500 millions de personnes ne soient pas pleinement exploitées est sans doute l'un des principaux problèmes du Marché unique. De nombreux produits et services sont encore en grande partie fournis dans le cadre national, bien que le marché médian compte moins de 10 millions d'individus. L'échelle insuffisante des activités industrielles et commerciales en Europe est illustrée par le nombre élevé d'entreprises (graphique 1.6) : leur effectif total est beaucoup plus élevé dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, alors que la différence de taille relative des deux économies est bien moindre. Ce décalage avec les États-Unis se retrouve dans beaucoup de secteurs, dont l'industrie manufacturière et des secteurs clés des services. Les petites entreprises jouent certes un rôle important dans l'économie, mais le très grand nombre d'entreprises contribue probablement à la faiblesse de la productivité ainsi que de l'innovation et de l'investissement : l'atonie des dépenses en capital fixe et la lente progression de la productivité dans les secteurs de la distribution et des services aux entreprises ont réduit les gains de productivité en Europe (Timmer et al., 2011).

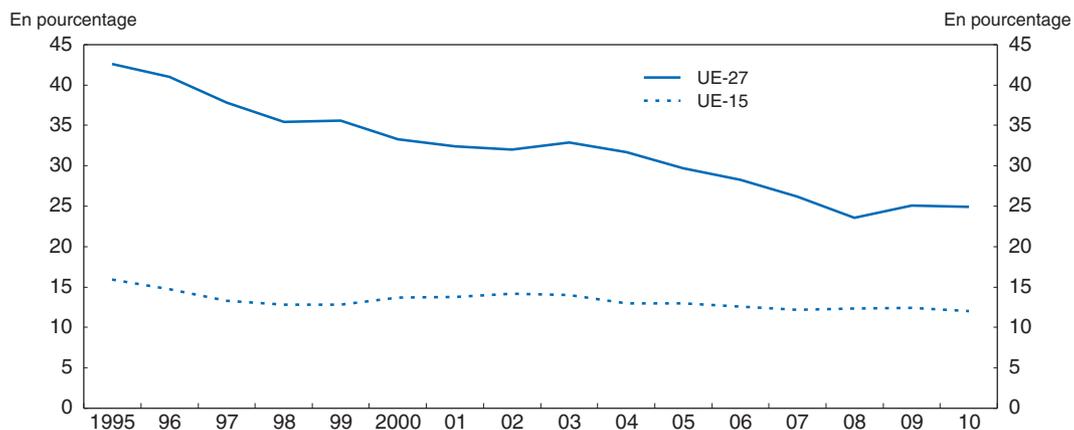
Le degré de convergence des prix permet aussi de voir comment l'intégration économique a fait progresser le bien-être. Cette mesure peut être difficile à interpréter en raison de l'évolution des niveaux de vie relatifs et des phénomènes de rattrapage économique : la convergence des prix s'est poursuivie dans l'ensemble de l'UE pendant ces dix dernières années, mais ce phénomène a largement découlé du processus de rattrapage des prix pratiqués dans l'UE12 par rapport à ceux observés dans l'UE15 (graphique 1.7). Néanmoins, il subsiste d'importantes différences de prix à l'échelle de l'UE dans son ensemble, et leur convergence a été très limitée au sein de l'UE15 ces dix dernières années. Les consommateurs sont confrontés à des prix inégaux pour les mêmes produits selon les

Graphique 1.6. Nombre d'entreprises par secteur

En milliers, 2006



Source : OCDE, Base de données des Statistiques structurelles sur les entreprises (SDBS).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932591292>Graphique 1.7. Indicateur de convergence des prix¹

1. Coefficient de variation de l'indice des niveaux de prix comparés de la consommation finale des ménages.

Source : Eurostat.

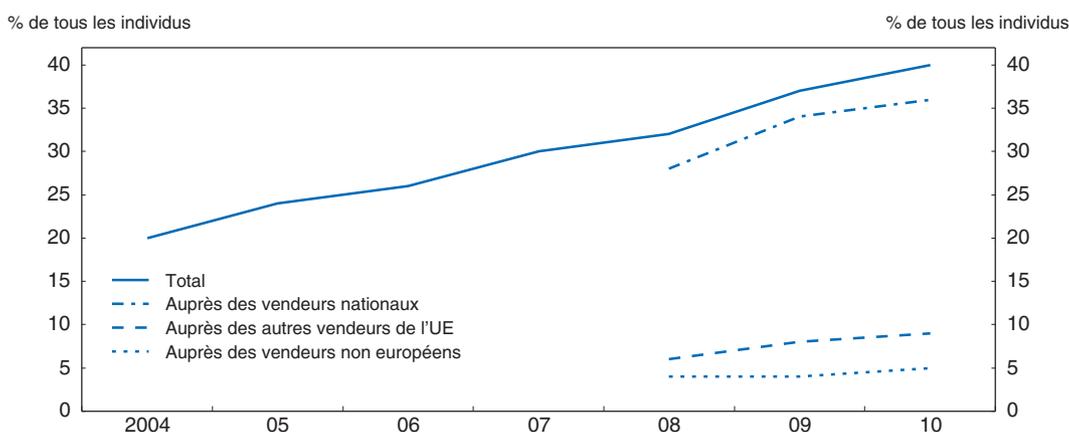
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932591311>

pays, et privés de l'avantage de pouvoir acheter moins cher. Les écarts de prix vont probablement rester bien supérieurs à ce qu'ils sont aux États-Unis (Rogers, 2002).

La création d'un Marché unique pleinement intégré se heurte encore à de nombreux obstacles

Nombre des obstacles qui s'opposent à la création d'un marché européen intégré et efficient s'expliquent par des traits caractéristiques du paysage économique européen, tels que les distances et les différences de langues et de cultures. Le mode général d'intégration des économies reflète ces caractéristiques : elle a tendance à être moindre dans les secteurs de services où la proximité physique entre clients et fournisseurs est importante et où les biens sont moins standardisés, de sorte qu'ils dépendent davantage de la réputation du fournisseur. Les activités qui tendent à être dominées par des entreprises de petite taille sont normalement moins intégrées, car de nombreux coûts intègrent une composante fixe plus difficile à supporter pour une petite entreprise que pour une grande.

Tout ceci suggère que l'UE doit faire davantage d'efforts sur certains plans pour obtenir la même intégration que d'autres grandes économies qui, par exemple, ne présentent pas la même diversité linguistique. L'effet de ces obstacles intrinsèques pourrait s'amenuiser au fil du temps, par exemple au fur et à mesure que de nouvelles technologies comme Internet faciliteront les communications et en abaisseront le coût. Les achats sur Internet offrent à cet égard un cas d'espèce intéressant (graphique 1.8). Son existence devrait réduire l'importance de la distance géographique, et la standardisation qui va de pair avec les services liés à Internet devrait permettre de surmonter plus facilement la barrière des langues et d'autres coûts de transaction. Pourtant, les consommateurs sont quatre fois plus nombreux à commander des biens et des services sur Internet auprès de fournisseurs nationaux qu'auprès de vendeurs d'autres pays de l'UE². D'après des données d'enquêtes, ils sont beaucoup plus enclins à faire confiance aux entreprises de leur pays et nourrissent de fortes inquiétudes concernant les problèmes d'escroquerie, de livraison et de dédommagement en cas de difficultés que peuvent soulever les achats transfrontaliers effectués sur Internet (CE, 2011a). Cela indique que des facteurs autres que les aspects purement sociaux et géographiques jouent un rôle important.

Graphique 1.8. **Achats sur Internet dans l'UE¹**

1. Personnes ayant commandé des biens et services sur Internet pour leur usage personnel au cours des 12 derniers mois. Source : Eurostat.

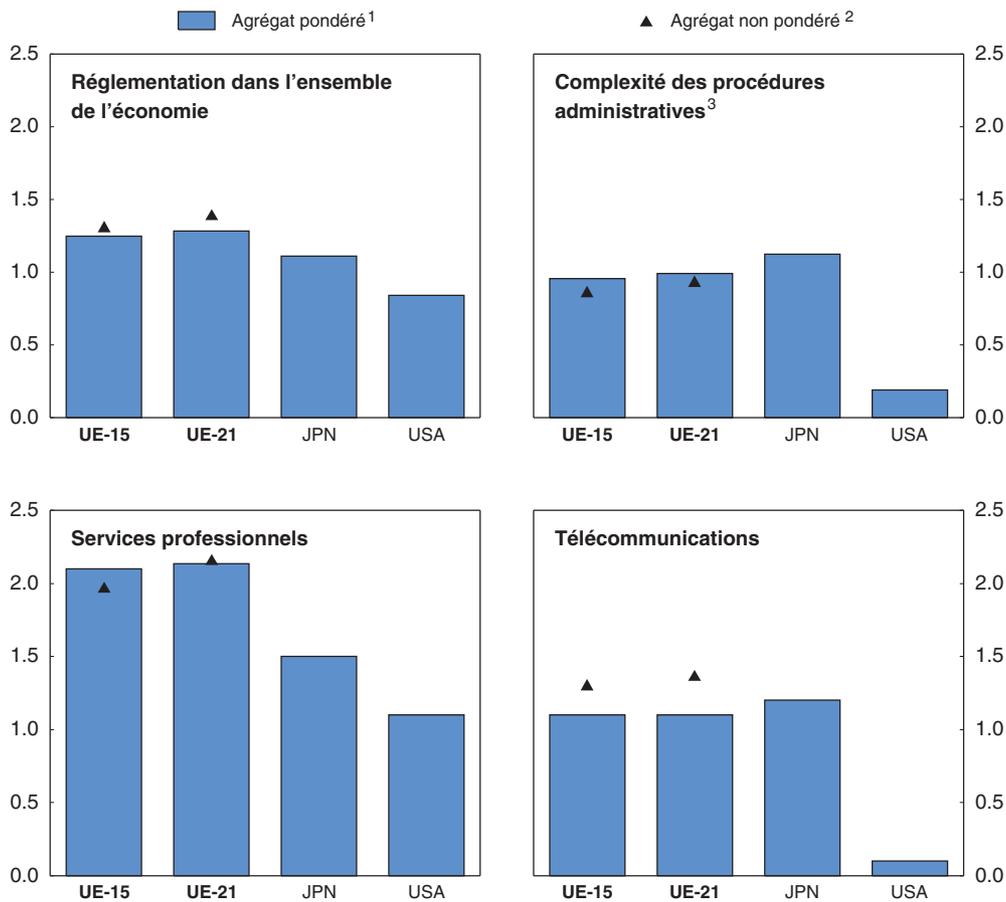
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591330>

Les réglementations nationales des marchés de produits peuvent être trop strictes et la multiplicité des approches adoptées crée des obstacles

Les principaux obstacles au développement des activités transfrontalières inhérents aux politiques publiques tiennent aux réglementations des marchés de produits en vigueur au niveau national. Certes, elles ne font pas de discrimination explicite en fonction de la nationalité ou de la résidence, mais la nécessité de se conformer à des règles différentes lors de l'entrée sur le marché d'un autre pays est un frein à l'expansion des activités économiques transfrontalières. Or, les barrières à l'entrée découlant de règles inappropriées font tout autant obstacle à l'arrivée sur le marché des entreprises étrangères que nationales. Les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE montrent que, pour certains aspects et dans certains secteurs, les barrières réglementaires sont élevées en moyenne dans les pays de l'UE par rapport à l'ensemble de la zone OCDE (graphique 1.9). Cela donne à penser qu'en Europe, la réglementation est

Graphique 1.9. **Réglementation des marchés de produits**

Indicateur variant sur une échelle de 0 à 6, du degré de restriction le plus faible au plus élevé, 2008



1. Les agrégats UE15 et UE21 ont été calculés à l'aide de coefficients de pondération correspondant au PIB de 2008.
2. Les agrégats UE15 et UE21 sont des moyennes simples.
3. Cet indicateur reflète la complexité du processus de communication par les pouvoirs publics des règles et procédures, ainsi que des régimes d'autorisation et de permis.

Source : OCDE, Base de données sur la Réglementation des marchés de produits et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591349>

excessivement pesante, et moins favorable à la concurrence et à l'entrée sur le marché que dans les économies les plus performantes de l'OCDE. Le problème se pose en particulier dans les services professionnels, qui sont importants pour l'ensemble de l'économie, compte tenu de leur contribution au fonctionnement des autres secteurs. De nombreux pays de l'UE conservent une large gamme de professions réglementées, alors même que d'autres États membres ne jugent pas nécessaire de réglementer ces activités. Or, au niveau des économies nationales, il existe clairement un lien entre une trop grande rigueur de la réglementation et les performances économiques (Bourlès et al., 2010).

L'hétérogénéité des règles et leur nature même entravent probablement le développement des échanges et l'implantation des entreprises à l'étranger. Les spécificités locales font supporter des coûts de transaction aux entreprises cherchant à étendre leurs activités dans un autre pays de l'UE. La barrière linguistique est susceptible d'alourdir ces coûts. La compréhension des procédures locales donne un avantage compétitif aux

entreprises du pays considéré. Ces obstacles gênent sans doute davantage les petites et moyennes entreprises (PME), qui n'ont ni les moyens ni les incitations financières permettant de supporter les coûts fixes induits par la réglementation en cas d'exercice d'une activité à l'étranger. L'analyse des échanges bilatéraux de services montre que ces différences de règles ont une incidence négative sur le commerce (Kox et Lejour, 2006). Selon un indicateur des différences de réglementation des marchés de produits, ces différences sont généralement moins marquées entre les pays de l'UE qu'entre ces derniers et les pays non membres de l'Union (encadré 1.1). Dans le secteur des services

Encadré 1.1. Différences entre pays en matière de réglementation des marchés de produits

Des réglementations de marchés de produits restrictives peuvent faire obstacle à l'arrivée sur le marché national de nouvelles entreprises, notamment étrangères, et au développement de nouvelles activités. Toutefois, au-delà de la rigueur globale des réglementations, leurs différences entre pays peuvent constituer un obstacle aux activités transfrontalières, notamment s'agissant des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles le coût de mise en conformité avec différentes réglementations est particulièrement lourd. À partir des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, il est possible de calculer un indicateur des différences de réglementation entre pays pour le commerce de détail et les services professionnels ; cet indice d'hétérogénéité est élaboré en déterminant dans quelle mesure les pays (considérés par paire) ont apporté des réponses différentes aux questions posées dans le cadre des enquêtes sur lesquelles reposent les indicateurs de RMP (graphique 1.10).*

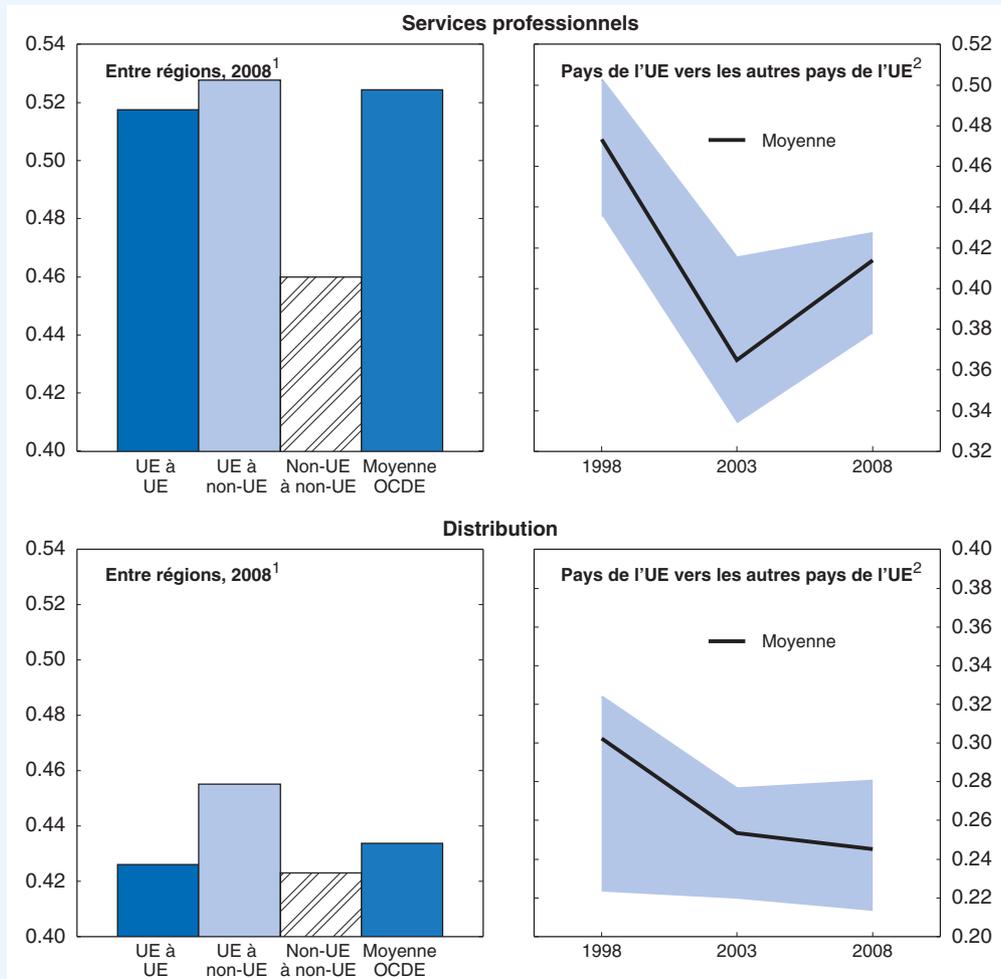
Les indicateurs relatifs aux services professionnels concernent les professions juridiques et comptables, les ingénieurs et les architectes. Les mesures restrictives à l'intérieur de l'UE sont moins homogènes qu'entre les pays de l'UE et les autres pays de l'OCDE, et un peu moins homogènes qu'entre les pays de l'OCDE en général. À l'intérieur de l'UE, les différences de réglementation des services professionnels s'estompent depuis le milieu des années 90. L'Italie, le Luxembourg et le Portugal sont les pays où la réglementation des services professionnels diffère le plus de celle des autres pays européens. L'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni sont les pays où la réglementation occasionne sans doute le moins de difficultés aux entreprises extérieures. En règle générale, les pays dont la réglementation se distingue davantage de celles des autres sont aussi ceux où cette réglementation est la plus stricte.

Les différences de réglementation dans le commerce de détail se sont réduites avec le temps et sont légèrement moindres à l'intérieur de l'UE qu'entre les pays de l'OCDE en moyenne. Hors pondération, les différences demeurent considérables et se creusent avec le temps pour un certain nombre de pays. Le Danemark, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal se distinguent par des différences de réglementation relativement marquées avec les autres pays dans le secteur du commerce de détail. Toutefois, étant donné que ces réglementations sont généralement assez strictes dans tous les pays, certains, comme la Suède, qui ont largement déréglementé ce secteur paraissent dotés d'une réglementation relativement différente, mais en l'occurrence, c'est parce qu'ils attirent davantage les activités transfrontalières sur leur territoire. Il n'existe pas de corrélation clairement positive entre le niveau de l'indicateur global de RMP et le niveau des différences de réglementation du commerce de détail dans chaque pays. Dans la plupart des États membres de l'UE, il est possible d'aller encore nettement plus loin dans la déréglementation de ce secteur, notamment via l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de la concurrence plus vigoureuse.

* La méthode employée ici est semblable à celle utilisée pour l'étude « The Effects of the Services Directive on Intra-EU Trade and FDI », de Kox et Lejour (2006). Pour le secteur du commerce de détail, les données relatives à la RMP portent sur les années 1998, 2003 et 2008. S'agissant des services professionnels, les années couvertes sont 1996, 2003 et 2008. Les analyses ont été réalisées à partir des chiffres disponibles, et tous les pays qui sont actuellement membres de l'UE sont définis comme tels aux fins de l'ensemble des analyses.

Encadré 1.1. Différences entre pays en matière de réglementation des marchés de produits (suite)

Graphique 1.10. Indicateurs des différences de réglementation



1. Échelle variant de 0 à 1, où 0 dénote l'absence de différence et 1 l'absence de similitude.

2. La zone ombrée sépare le 25^e et le 75^e centiles, pondérés par le PIB.

Source : OCDE, Base de données sur la Réglementation des marchés de produits et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591368>

professionnels, ces différences sont assez fortement corrélées à la rigueur globale de la réglementation, mais ce lien est moins évident pour le secteur du commerce de détail. Certains pays, comme la Grèce et le Portugal, ont privé en partie leur économie des avantages du Marché unique en appliquant des politiques très différentes dans certains domaines, ce qui a entraîné certaines des conséquences macroéconomiques évoquées dans l'Étude économique de la zone euro.

Le fait que bon nombre des institutions qui régissent et facilitent le fonctionnement de l'économie de marché dans les pays de l'UE ne sont pas suffisamment coordonnées, constitue un facteur concourant à la création d'un environnement défavorable au développement des activités transfrontalières. La conception et la gestion de nombreux

dispositifs relatifs au gouvernement d'entreprise, à la fiscalité, à la surveillance financière, à la protection des consommateurs et à la réglementation économique sont encore du ressort des autorités nationales. Qui plus est, l'essentiel de la réflexion sur leur fonctionnement s'inscrit dans un contexte national. Par rapport à un système unifié, la diversité des environnements réglementaires a toutes les chances d'induire des coûts de transaction et d'information considérables, pour le commerce transfrontalier comme pour l'établissement dans un autre pays de l'UE. La comparaison avec des grandes économies fédérales révèle que, presque par définition, toutes ces économies intègrent certaines différences entre leurs institutions économiques infranationales (encadré 1.2). Toutefois, les différences entre les pays de l'UE semblent plus marquées dans certains domaines, notamment en matière de réglementation des marchés de produits, de fiscalité et de surveillance bancaire. Compte tenu d'obstacles spécifiques plus importants d'ordre linguistique et culturel, l'Europe risque de devoir déployer davantage d'efforts que ces économies fédérales, en termes de cohérence des institutions entre les entités qui la composent, pour pouvoir obtenir les mêmes gains via la mise en place d'une grande économie intégrée.

Encadré 1.2. **Les institutions de marché dans les grandes économies fédérales en dehors de l'Europe**

De nombreuses grandes économies sont organisées selon des structures fédérales, la responsabilité des différents volets du pilotage de l'économie étant confiée à différents échelons du système politique. Dans de nombreux domaines, la réglementation des économies de l'Australie, du Canada et des États-Unis est plus intégrée et plus homogène que celle des États membres de l'Union européenne (UE) considérés dans leur ensemble. Cependant, il convient d'observer que certaines caractéristiques institutionnelles de ces économies créent des obstacles similaires à ceux rencontrés en Europe. Certaines *Études économiques de l'OCDE* ont mis en lumière la nécessité de démanteler ces barrières, notamment les mesures fondées sur des critères de résidence qui nuisent à la mobilité professionnelle et la réglementation des marchés de produits des provinces au Canada (OCDE, 2004).

Obstacles au commerce intérieur. Il n'existe généralement pas d'obstacles formels à la vente de biens ni à la prestation de services entre entités fédérées. Le Canada constitue à cet égard une exception, puisque certaines marchandises (alcool, certains produits laitiers et agricoles) sont soumises à des restrictions de vente. Au Brésil, le commerce entre États fédérés est soumis au prélèvement de taxes.

Fiscalité. En règle générale, des impôts sont prélevés à la fois par l'administration fédérale et par les entités fédérées. Le Canada dispose d'un régime inhabituel, puisque c'est l'administration fédérale qui collecte les impôts des deux échelons administratifs.

S'agissant des **taxes à la consommation** appliquées au niveau des entités fédérées, les ventes à des résidents d'entités où le vendeur n'est pas implanté sont exonérées de taxe, le client étant censé acquitter la taxe sur les ventes dans le territoire fédéré où il réside. Cette hypothèse est essentiellement technique dans certains cas, et il est probable que le non-respect de cette règle est chose courante dans des pays comme les États-Unis. En revanche, les taxes d'État sur les ventes sont appliquées suivant le principe de l'origine au Brésil.

Encadré 1.2. **Les institutions de marché dans les grandes économies fédérales en dehors de l'Europe** (suite)

Réglementation des marchés. La réglementation des marchés de produits est habituellement du ressort de l'administration fédérale, à quelques exceptions près. C'est le cas en Australie et aux États-Unis, où les règles définies par les entités fédérées ne s'appliquent toutefois que dans des secteurs très spécifiques. Au Canada, certains grands secteurs sont réglementés au niveau des provinces, notamment l'électricité, le commerce de détail et les services professionnels.

Reconnaissance des qualifications professionnelles. Il existe une grande diversité de régimes et il est fréquent que les qualifications ne soient pas reconnues entre entités fédérées. De nombreux pays comme l'Australie, le Canada et les États-Unis s'efforcent d'assurer une plus large reconnaissance mutuelle des qualifications.

Organisation des industries de réseaux. En Australie, les industries de réseau bénéficient d'un financement mixte de l'administration fédérale et des États, et l'on observe une tendance au transfert des compétences réglementaires des États vers l'administration fédérale (notamment pour le marché de l'électricité et les transports). Aux États-Unis, les réseaux d'électricité sont structurés à l'échelon régional (qui regroupe plusieurs États fédérés), alors que le système relève principalement de la compétence des provinces au Canada.

Surveillance bancaire. La surveillance des banques s'exerce au niveau national en Australie, au Canada et aux États-Unis. D'autres services financiers, dont les assurances, relèvent parfois également de la compétence nationale, alors que dans d'autres pays, ils sont placés sous la surveillance des entités fédérées.

L'UE progresse vers l'achèvement du Marché unique, mais avec lenteur

La communication de 2011 de la Commission européenne sur « l'Acte pour le Marché unique », qui présente douze mesures législatives destinées à renforcer la croissance, est la dernière d'une série d'initiatives destinées à réduire les obstacles restants (CE, 2011c). Parallèlement, l'achèvement du marché intérieur progresse par ajouts successifs, au fur et à mesure de l'application du cadre juridique existant : les décisions rendues en matière de concurrence et d'aides d'État contribuent à instaurer des conditions de concurrence plus équitables, cependant que les procédures d'infraction aboutissent à la mise en œuvre graduelle de l'obligation juridique, toujours pendante, d'achever le Marché unique.

La directive européenne sur les services marque une étape décisive, mais sa transposition est lente

La directive sur les services dans le marché intérieur, qui a été adoptée en décembre 2006 et devait être intégralement transposée avant la fin de 2009, constitue l'initiative législative la plus marquante de ces dernières années pour l'achèvement du Marché unique (OCDE, 2007). La directive finale, qui a suscité une énorme controverse pendant la procédure législative, est moins ambitieuse que la proposition initiale. L'application des règles du pays d'origine aux trois modes de prestation de services était au cœur du projet initial : prestations de services fournies depuis l'étranger, déplacement temporaire du prestataire de services dans un autre pays pour y fournir une prestation, et déplacement du destinataire des services dans un autre pays de l'Union pour y acheter ces prestations³. Si cette approche a été considérablement

Encadré 1.3. Les jalons de la création du Marché unique

1956 : Le traité de Rome met en place un marché commun en instaurant une union douanière, en éliminant les restrictions quantitatives au commerce et les mesures d'effets équivalents, et en posant le principe de la libre circulation des biens et des services, des travailleurs et (dans une certaine mesure) des capitaux.

1970 : Date butoir pour la création du marché commun. Si l'union douanière et la suppression des quotas sont réalisées, parallèlement à l'adoption de mesures d'application du principe de libre circulation et à l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans tous les pays, les progrès restent insuffisants dans de nombreux autres domaines.

1985 : Le Livre blanc de la Commission définit 300 mesures législatives visant à éliminer toutes les frontières économiques intérieures en appliquant de nouvelles procédures législatives. Il trouve sa traduction concrète dans l'Acte unique européen (AUE) de 1986.

1993 : 90 % des objectifs fixés pour 1992 dans l'AUE ont été approuvés, y compris la libéralisation totale des marchés de capitaux, la suppression des contrôles de marchandises aux frontières, et des avancées majeures en matière de liberté d'établissement et de prestation de services, par l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle.

1997 : Plan d'action pour le Marché unique, prévoyant une série de 62 actions à entreprendre assorties de dates butoirs précises, et un suivi semestriel des progrès accomplis.

1999 : Stratégie pour le marché intérieur européen. Plan quinquennal de mesures ciblées avec un réexamen et de nouvelles mesures en 2003.

2000/01 : Directives sur le commerce électronique et le droit d'auteur.

2007 : La directive européenne sur les services a pour but de supprimer les obstacles au développement de ce secteur clé, par diverses mesures visant à garantir que les libertés existantes soient effectivement appliquées et à alléger les formalités réglementaires.

2011 : La Commission publie une communication sur l'Acte pour le Marché unique, où sont mis en avant douze leviers pour stimuler la croissance et des propositions législatives correspondantes.

modifiée, la directive sur les services n'en constitue pas moins une étape majeure dans le processus de suppression des obstacles à l'intégration des services et de clarification du cadre juridique. Cette directive ne couvre pas la totalité du secteur des services, même si les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la libre circulation s'appliquent également à nombre des domaines concernés⁴. Les principaux éléments de la directive sont les suivants :

- Les **exigences imposées par un État aux prestataires de services étrangers doivent être non discriminatoires, nécessaires et proportionnées**, en vertu des dispositions de l'article intitulé « Libre prestation des services ». Pour que le principe de nécessité soit respecté, les exigences imposées doivent être justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement. Cette définition de la nécessité est plus restrictive que celle établie par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à l'article 56 du traité sur l'UE.
- **L'obligation d'assurer la liberté d'établissement** est plus clairement définie qu'à l'article 49 du traité sur l'UE. Ainsi, les obligations nationales ne doivent pas faire double emploi avec les exigences imposées aux prestataires étrangers dans leur pays

d'origine, ni revêtir un caractère discriminatoire à l'égard de ces prestataires. La directive contient une « liste noire » d'exigences interdites et une « liste grise » d'exigences à évaluer, dont la compatibilité avec les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité doit être examinée par les États membres de l'UE.

- Le **poids de la réglementation** est allégé par l'adoption de la règle du « consentement tacite », sous réserve de certaines conditions. En outre, les pratiques consistant à subordonner l'octroi d'une autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique, ou d'une demande du marché, sont interdites⁵.
- Les **charges administratives** sont réduites grâce à la création de guichets uniques pour l'accomplissement des formalités administratives. Les exigences formelles, telles que la présentation de documents originaux ou de traductions certifiées conformes, doivent être limitées au strict nécessaire. Il doit être possible d'accomplir toutes les formalités par voie électronique et à distance, hormis dans les cas exceptionnels prévus par la directive.
- Un **processus d'examen des réglementations nationales** est instauré via la mise en place d'une procédure d'évaluation mutuelle. En outre, la directive sur les services comporte une clause de réexamen, suivant laquelle la Commission devra procéder à une évaluation de cet instrument.

L'adoption des mesures présentées dans la communication sur « l'Acte pour le Marché unique » constituerait un grand pas en avant

L'objectif visé est que toutes les mesures présentées dans la communication sur « l'Acte pour le Marché unique » (AMU) soient votées d'ici à la fin de 2012. Celles-ci couvrent un large éventail de domaines (tableau 1.1), parmi lesquels figurent certaines questions déjà anciennes, telles qu'une plus grande harmonisation fiscale et la protection par brevet. L'adoption de toutes ces mesures constituerait un grand pas en avant en termes d'intégration économique, même si le potentiel de croissance inhérent à certaines d'entre elles peut paraître des plus limités. L'AMU s'appuie essentiellement sur l'élaboration ou la révision de directives dans des domaines clés, sachant que ce type d'instrument juridique devrait offrir les meilleures garanties d'harmonisation effective.

En vue de contribuer à la mise en place d'un véritable Marché unique des services numériques, la Stratégie numérique pour l'Europe élaborée par l'UE prévoit l'octroi de licences paneuropéennes pour la gestion des droits en ligne, un renforcement des droits des consommateurs en matière de protection des données au niveau de l'UE, et une révision de la directive sur les signatures électroniques en vue de garantir l'interopérabilité de systèmes sûrs d'authentification électronique. La mise en place d'un Marché unique numérique pourrait avoir des retombées positives considérables, tant en termes de gains de productivité de l'infrastructure en place que de nouveaux investissements de grande envergure. Les coûts d'opportunité de l'absence de Marché unique numérique sont estimés à 4 % du PIB de l'UE (Copenhagen Economics, 2010a).

Les initiatives en faveur de l'achèvement du Marché unique doivent être plus ambitieuses

L'adoption et la mise en œuvre des mesures présentées dans la communication sur « l'Acte pour le Marché unique » (AMU) constitueraient certes un grand pas en avant, mais

Tableau 1.1. Principaux éléments de la communication sur « l'Acte pour le Marché unique »

Levier de croissance	Action clé	Autres actions législatives
L'accès au financement pour les PME	Législation visant à faire en sorte que les fonds de capital risque qui sont établis dans un État membre puissent plus aisément investir dans n'importe quel autre État membre	Révision des directives sur les marchés
La mobilité des citoyens	Législation destinée à moderniser le système de reconnaissance des qualifications professionnelles	Livre blanc sur les retraites Réexamen de la directive sur les institutions de retraite professionnelle
Les droits de propriété intellectuelle	Législation établissant une protection unitaire par brevet et un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets	Modernisation des systèmes d'attribution des licences de droits d'auteur et de protection des marques
Les consommateurs, acteurs du Marché unique	Législation sur le règlement alternatif des différends	Révision de la directive sur la sécurité des produits Réexamen des mesures relatives aux droits des passagers
Les services	Révision de la législation sur le système européen de normalisation afin de l'étendre aux services et de rendre les procédures de normalisation plus efficaces, efficaces et inclusives	
Les réseaux	Législations sur les infrastructures énergétiques et de transport pour identifier et déployer les projets stratégiques et pour assurer l'interopérabilité et l'intermodalité	Livre blanc intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports » Programme sur l'utilisation du spectre radioélectrique
Le Marché unique numérique	Législation assurant la reconnaissance mutuelle de l'identification et de l'authentification électroniques et révision de la Directive sur les signatures électroniques	
L'entrepreneuriat social	Législation créant un cadre européen facilitant le développement des fonds d'investissement solidaire	
La fiscalité	Réexamen de la directive sur la taxation de l'énergie	Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) Révision du système de TVA
La cohésion sociale	Législation destinée à améliorer et à renforcer la transposition, l'application et le respect dans la pratique de la directive concernant le détachement des travailleurs, et législation visant à clarifier l'exercice des libertés d'établissement et de prestation de services	
L'environnement réglementaire des entreprises	Simplification des directives sur les normes comptables	Statut de société privée européenne Instrument optionnel en matière de droit européen des contrats Règlement sur le recouvrement des créances
Les marchés publics	Cadre législatif des marchés publics révisé et modernisé	

des questions plus générales se posent quant à savoir si la recherche des gains de croissance qu'offre une plus forte intégration économique est suffisamment rapide ou vigoureuse. Il est plus difficile de poursuivre sur la lancée des progrès antérieurs, car les obstacles les plus faciles à éliminer l'ont déjà été. Certaines des mesures de la communication relative à l'AMU, notamment concernant la fiscalité et la propriété intellectuelle, sont débattues et font même l'objet de propositions de la Commission depuis plusieurs décennies : de telles lenteurs sont coûteuses en termes de possibilités économiques inexploitées. Elles s'expliquent par divers facteurs. Le manque de volonté politique des États membres de l'UE concernant l'achèvement du Marché unique réduit les marges de progression. Un certain nombre d'éléments de l'AMU ne sont pas nouveaux ; ils étaient déjà à l'ordre du jour et à un stade bien avancé de la procédure législative, mais ont été inclus dans la communication sur l'AMU parce qu'ils avaient besoin d'une nouvelle impulsion.

Une démarche plus innovante pourrait être adoptée pour rationaliser le processus de décision et garantir des progrès plus rapides. Celle-ci nécessite de concilier la facilité de parvenir à un accord avec la garantie d'une réglementation efficace et d'une approche cohérente entre les pays. Il pourrait être fait plus largement appel au processus Lamfalussy, appliqué non sans succès à la réglementation des marchés financiers, qui privilégie la souplesse aux règles prescriptives. De même, la « nouvelle approche » de la réglementation des marchés de biens, qui consiste à élaborer une législation fixant uniquement les

obligations essentielles et à laisser le soin aux organismes de normalisation d'établir des normes techniques facultatives, pourrait être plus largement appliquée. La proposition d'étendre le processus de normalisation au secteur des services constituerait une mesure bienvenue dans ce sens (CE, 2011c), même si les progrès risquent d'être lents à se concrétiser avec cette méthode. Il est possible de recourir plus largement encore aux procédures de comitologie, en déléguant les compétences d'exécution à la Commission et en donnant un plus grand rôle aux réseaux formels constitués par les autorités de réglementation nationales. Il conviendrait aussi d'envisager plus systématiquement la possibilité d'avoir plus largement recours à des recommandations et des avis, ainsi qu'à des instruments d'autoréglementation et de coréglementation (tels que des codes de conduite). Même si certaines mesures ont été adoptées de cette manière, notamment des dispositions juridiques sur l'accès des consommateurs à un compte bancaire de base, l'usage de ces instruments reste assez limité.

On pourrait renforcer l'engagement politique en faveur du Marché unique en apportant une démonstration plus solide, étayée par des analyses, des avantages découlant d'une intégration économique plus poussée, ce qui passerait notamment par une analyse *ex ante* encore plus robuste de l'impact économique des nouvelles mesures, et par davantage d'évaluations *ex post* des bénéfices retirés des initiatives antérieures et des enseignements à en tirer pour l'avenir. Le système d'analyse d'impact de la réglementation est très développé, et toutes les initiatives prévues dans la communication sur l'AMU ayant des effets directs sur l'économie ont fait l'objet d'une évaluation. Néanmoins, il aurait été possible de réaliser une analyse plus approfondie de l'impact économique de l'ensemble de ces mesures *ex ante*, en tenant compte des relations de complémentarité entre les réformes mises en œuvre dans différents domaines, et de mieux chiffrer les priorités. Le rapport Monti (Monti, 2010) apportait un éclairage utile et couvrait en grande partie les mêmes questions, mais il était de nature qualitative. Des études sectorielles liées à l'application de la politique de la concurrence ont également permis de mieux appréhender les mesures à prendre dans certains domaines. Les dispositions relatives au Marché unique devraient faire plus systématiquement l'objet d'évaluations *ex post*. Dans une perspective d'économie politique, une analyse convaincante des avantages retirés des mesures antérieures aiderait à justifier les futures mesures en termes de gains de croissance. Elle permettrait aussi d'en tirer des leçons pour la conception des politiques publiques et l'identification des priorités laissées en suspens.

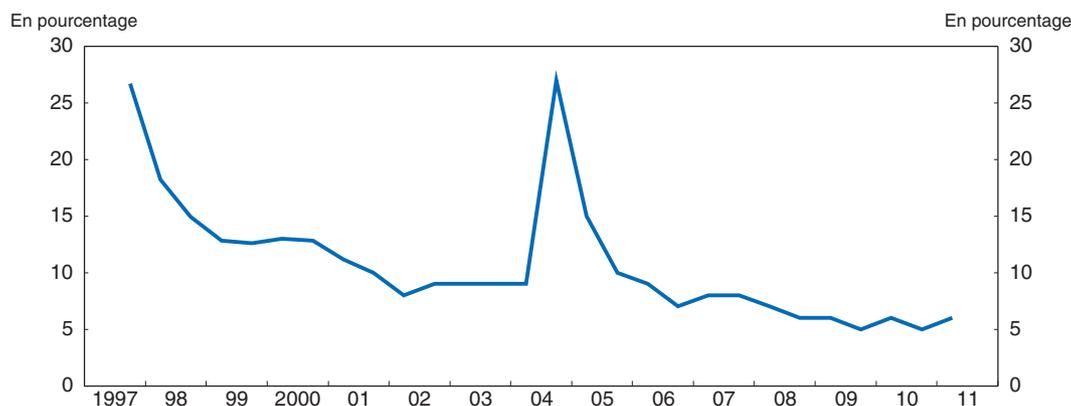
Il est primordial d'améliorer la mise en œuvre des mesures relatives au Marché unique pour qu'elles soient efficaces

La mise en œuvre inégale des mesures relatives au Marché unique constitue un obstacle de taille à l'intégration des marchés. La première difficulté est de veiller à ce que les directives soient correctement transposées en temps voulu dans les législations nationales. Bien que le droit européen ait globalement conduit à une transformation majeure des réglementations nationales, il arrive qu'il ne soit pas transposé du tout ainsi qu'il devrait l'être, et les délais de mise en œuvre sont parfois ignorés. Ce problème a été particulièrement aigu dans un petit nombre de pays, et reflète très probablement à la fois un manque de volonté politique conjugué à une faiblesse des capacités administratives. Les autorités nationales compétentes sont responsables, en dernier ressort, de ces manquements. Pour autant, les autres pays de l'UE et la Commission devraient faire preuve d'une plus forte détermination à remédier, en temps voulu, à l'absence de transposition

des directives européennes. Globalement, la transposition des directives, mesurée par le pourcentage de ces instruments dont les mesures de transposition ont été notifiées dans les délais prévus, s'est améliorée sur longue période, mais elle stagne peu ou prou depuis quelques années (graphique 1.11). Ces statistiques sont quelque peu difficiles à interpréter étant donné les variations du nombre de mesures en suspens, et aucune ventilation précise par politique ou par secteur n'est disponible. En conséquence des obligations découlant des programmes d'ajustement économique, la Grèce et le Portugal ont accompli des progrès notables pour rattraper le retard pris en la matière. Les crédits et les aides de l'UE devraient être utilisés en vue de remédier aux insuffisances des capacités administratives, qui retardent le processus de transposition. Lors de l'élaboration des nouveaux actes législatifs de l'UE, une plus grande attention pourrait être accordée à l'aptitude technique de certains pays à les mettre en œuvre, compte tenu de la taille très modeste de certaines administrations nationales ou de la capacité administrative limitée de certains d'entre eux.

Graphique 1.11. Directives relatives au marché intérieur n'ayant pas été transposées

Poids relatif des directives dont les mesures de transposition n'ont toujours pas été notifiées au-delà du délai prévu¹



1. En pourcentage de toutes les directives relatives au marché intérieur ; le pic de 2004 s'explique par les effets initiaux de l'élargissement.

Source : Commission européenne, *Tableau d'affichage du Marché intérieur*, divers numéros, http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_fr.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591387>

Les procédures d'infraction et les dépôts de plaintes auprès des autorités nationales et des institutions européennes constituent les principales voies de recours judiciaires et administratives permettant de faire appliquer correctement le droit communautaire. Les actions intentées par des particuliers devant les juridictions nationales pour faire valoir les droits qui leur sont garantis au niveau de l'UE, en vertu des dispositions du droit communautaire ayant un effet direct (telles que les règles de concurrence), jouent également un rôle important à cet égard. Cette approche juridique peut être utilisée pour contester des dispositions législatives nationales pour de nombreux motifs, notamment en cas de discrimination à l'encontre de non-résidents et de manquement aux règles de non-discrimination ; des dispositions de droit interne peuvent être remises en cause parce qu'elles font obstacle à des activités transfrontalières, parce qu'elles entravent le jeu de la concurrence, parce qu'elles sont contraires au principe de proportionnalité, parce qu'elles

font double emploi avec des exigences imposées dans le pays d'origine, ou parce qu'elles vont au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré. Toutefois, il est long, coûteux et difficile d'aller devant les tribunaux pour faire appliquer les règles de droit. Ces difficultés peuvent suffire à dissuader certaines parties, notamment des particuliers ou des entreprises, d'intenter une action pourtant légitime. Dans de nombreux pays, les plaintes ne peuvent être déposées que par des particuliers ou des entreprises, et non par des groupements tels que des associations professionnelles. Étant donné qu'un pays peut remplacer une règle jugée incompatible avec le droit de l'UE par une autre, la procédure engagée peut traîner en longueur pendant que le nouveau texte est examiné. Les arrêts de la Cour de justice de l'UE ne sont directement applicables qu'aux infractions spécifiques commises dans le pays objet du recours, de sorte que veiller au respect du droit dans plusieurs pays est une entreprise fastidieuse. La Commission devrait s'employer plus activement à faire en sorte que les éventuelles infractions au droit communautaire soient contestées et, si nécessaire, portées en justice, ne serait-ce que pour remédier au problème des actions collectives. Ces dernières années, la Commission n'a engagé qu'un nombre minime de procédures d'infraction relatives au Marché unique. Cela tient en partie au projet « EU Pilot » de 2008, qui vise à améliorer la coopération entre les pays participants et la Commission européenne en matière d'application du droit communautaire dans tous les domaines, afin que les problèmes puissent être clarifiés ou résolus avant que ne soient engagées des procédures formelles d'infraction. Cette procédure a permis de régler une forte proportion de dossiers, et l'on a pu observer une diminution des procédures formelles d'infraction dans les pays participant à ce nouveau processus par rapport aux autres (CE, 2011i). Il est cependant frappant de voir tout le travail qu'il reste à faire – notamment en Grèce, à en juger par les mesures prévues dans le programme d'ajustement (OCDE, 2011) – étant donné qu'il existait en principe des pouvoirs d'exécution destinés à garantir la pleine application du droit relatif au Marché unique. Il y aurait sans doute lieu d'envisager le recours à des sanctions politiques et économiques plus sévères pour étayer de manière plus générale le processus d'application du droit communautaire, y compris en ce qui concerne l'accès aux financements du Fonds de cohésion de l'UE et à d'autres transferts provenant du budget de l'Union.

Il existe un problème de déficit d'information, dans la mesure où les consommateurs et les entreprises ne connaissent pas leurs droits, et ne savent pas à qui demander de l'aide en cas de besoin. Outre ces mécanismes juridiques, le réseau de résolution de problèmes en ligne SOLVIT est conçu pour remédier à la mauvaise application du droit du marché intérieur par les administrations publiques, en veillant à ce que celles-ci comprennent correctement la législation communautaire. Ce réseau n'est investi d'aucune compétence juridique. Bien que le nombre de dossiers ait augmenté rapidement, ce réseau demeure plus que modeste, avec moins de 10 cas traités par million d'habitants (CE, 2011b) dans la plupart des pays, et avec des ressources extrêmement limitées, puisqu'il compte tout au plus une poignée de personnes seulement dans chaque pays. La Commission européenne possède également un portail Internet, « L'Europe est à vous », conçu comme un guichet unique permettant aux citoyens de l'UE d'obtenir des informations complémentaires et de l'aide concernant leurs droits.

La transposition de la directive sur les services est une question centrale pour l'achèvement du Marché unique. Sa transposition a nécessité d'importantes procédures de réexamen et de modification des législations nationales : au total, plus d'un millier d'actes juridiques ont été adoptés par les États membres. Fin 2009, à la date limite fixée, seuls sept

pays l'avaient intégralement transposée dans leur droit interne. Aujourd'hui, un seul État membre se trouve encore dans la situation inverse. Le suivi des modalités de transposition a été une tâche ardue, pour laquelle la Commission et les États membres de l'UE ont mobilisé d'importantes ressources, consacrées à des activités de suivi, à des réunions d'experts et à des réunions bilatérales entre la Commission et les différents États membres. La Commission a régulièrement soumis des rapports au Conseil et au Parlement européen, qui ont à leur tour procédé à leurs propres évaluations de l'avancement du processus. Il convient de progresser encore dans l'application concrète de la directive sur les services, notamment pour ce qui concerne les services professionnels.

La directive sur les services innove par une série de mesures destinées à renforcer son application sur le terrain :

- Mise en place d'un **processus d'évaluation mutuelle** en vertu duquel les pays de l'UE procèdent à un « examen par les pairs » des exigences imposées par leur législation nationale aux prestataires de services en matière d'établissement et de prestation transfrontalière de services, dans le but de lever les obstacles à l'application effective de la directive sur les services. Une méthodologie commune, reposant sur l'évaluation de 35 000 exigences réglementaires, a été adoptée en octobre 2009 et cet exercice d'évaluation a été réalisé en 2010. La Commission a jugé que le processus avait conduit à un dialogue constructif, et qu'il avait permis d'encourager l'échange de bonnes pratiques, de donner une plus grande visibilité au Marché unique dans les administrations nationales, de brosser un tableau précis du Marché unique des services, et d'identifier les obstacles restants. Cela a mis en évidence les progrès accomplis en matière de simplification de la réglementation du secteur des services au niveau national, dans le cadre du processus de transposition de la directive (CE, 2011d).
- Des **guichets uniques** ont été créés dans tous les pays de l'UE. Néanmoins, nombre des sites Internet mis en place n'offrent pas encore toute la palette de services requise, et dans bien des cas, ils ne sont consultables que dans la langue du pays considéré, ce qui réduit leur utilité pour les citoyens des autres États. Une autre faiblesse importante de ces guichets uniques tient au fait qu'ils ne sont pas encore suffisamment compatibles avec l'utilisation transnationale des systèmes d'identification électronique et de signature électronique, ce qui empêche dans de nombreux cas les usagers résidant dans d'autres pays d'accomplir leurs formalités en ligne. Les efforts déployés pour encourager l'adoption de solutions techniques destinées à renforcer l'utilisation transnationale des systèmes d'identification et de signature électroniques se poursuivent.
- Le **Système d'information du marché intérieur (IMI)** relie plus de 6 800 organismes publics à des fins de coopération administrative. Il a permis plus de 2 500 échanges d'informations en 2011, dont 352 sur des questions relevant de la directive sur les services. Cela reste très limité comparé à l'usage qui est fait du système pour les qualifications professionnelles, ce qui s'explique entre autres par le fait que les compétences relatives au secteur des services sont très décentralisées aux niveaux régional et local au sein des administrations publiques nationales. Or, à ces niveaux, la coopération administrative n'est pas encore ancrée dans les usages, et il faudra du temps pour que cette pratique s'impose.

La mise en œuvre des dispositions relatives au Marché unique ne se réduit pas à un problème strictement juridique, et soulève aussi la question de savoir quels sont les obstacles réels à l'intégration transfrontalière. Il est nécessaire que la Commission et les

autorités nationales s'engagent dans un travail d'analyse beaucoup plus actif et systématique des dysfonctionnements liés aux activités économiques transfrontalières. Lors de la détermination et de la répartition des ressources, les États membres et la Commission devraient accorder davantage d'importance à ce travail. Une possibilité consisterait à publier tous les ans un rapport clair et concis sur chaque pays, qui indiquerait à la fois dans quelle mesure le droit communautaire est appliqué et quels sont les obstacles au bon fonctionnement du Marché unique au niveau de l'UE. Les autorités nationales devraient aussi accorder une plus grande importance à la pleine réalisation des avantages du Marché unique, en veillant à ce que leur législation ne dresse pas d'obstacles injustifiés. De surcroît, les autorités nationales de la concurrence devraient pouvoir travailler efficacement. Elles sont certes tenues d'appliquer les dispositions du traité sur l'UE en matière de concurrence, en vertu du Règlement (CE) n° 1/2003 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence, mais le fait de veiller au jeu effectif de la concurrence transfrontalière pourrait constituer un objectif plus prioritaire, qui pourrait se refléter dans leur mandat.

Plus généralement, des initiatives visant à encourager chaque pays à « s'approprier » le Marché unique, ainsi que des actions de sensibilisation en matière d'intégration économique transfrontalière, pourraient contribuer à la réalisation des réformes qui s'imposent concernant les institutions et réglementations nationales. De nombreux domaines de l'activité économique relèvent d'une réglementation sectorielle mettant en jeu des institutions spécialisées, notamment les industries de réseau. Ces autorités de réglementation ont généralement un mandat national et tendent à se focaliser sur la réalisation d'objectifs nationaux, dans le cadre plus vaste de l'Union européenne. Une coopération plus étroite entre les autorités de réglementation nationales dans certains secteurs, conjuguée à des organismes plus efficaces au niveau de l'UE pour faciliter ce processus, pourrait permettre de surmonter les problèmes de coordination et de manque de confiance entre les autorités compétentes au niveau national, de sorte que les activités économiques puissent plus aisément se développer de manière homogène par delà les frontières. De surcroît, ces organismes pourraient constituer des forums utiles pour pointer les obstacles et élaborer des propositions législatives et des solutions réglementaires efficaces. Une plus grande coopération entre autorités nationales pourrait favoriser l'émergence de relations de confiance et faciliter l'application du principe de réciprocité.

Le Marché unique doit évoluer vers une réglementation unique

L'évolution vers un Marché unique plus intégré et fonctionnant mieux nécessiterait la mise en place d'institutions économiques de base beaucoup plus similaires entre les pays, afin que l'exercice transfrontalier d'une activité s'apparente autant que possible à son exercice dans un seul et même pays. Comme indiqué précédemment, l'approche adoptée par de nombreuses grandes économies fédérales sur leur marché intérieur est déjà nettement plus homogène, et elles bénéficient d'emblée de conditions favorables telles qu'une langue commune. L'environnement économique de tout pays se caractérise fondamentalement par les règles relatives au gouvernement d'entreprise, aux marchés de produits, à la politique de la concurrence et aux droits de propriété intellectuelle, mais aussi par sa fiscalité. Dans tout système cohérent, cet environnement doit garantir clairement la sécurité juridique, permettre d'éviter que les coûts induits par le respect de la réglementation soient excessifs, et offrir une structure propice au bon fonctionnement d'une économie de marché. Il est vrai que l'UE n'est pas assimilable à un État fédéral et que même dans les grandes fédérations, l'environnement économique présente des disparités

et des incohérences, mais les différences entre systèmes nationaux dans l'Union européenne engendrent des coûts administratifs considérables ainsi que des obstacles informationnels, et peuvent induire des pertes d'efficacité économique. Certaines entreprises multinationales doivent se conformer à des exigences locales diverses dans de nombreux pays de l'UE, tandis que les entreprises de taille plus modeste et les consommateurs peuvent être purement et simplement dissuadés de mener des activités ou de faire des achats dans d'autres pays.

Une approche cohérente et efficace de la fiscalité transfrontalière des entreprises s'impose

La libre circulation des capitaux et les prises de participations étrangères sont des leviers de croissance essentiels sur le Marché unique. Cependant, il peut s'avérer difficile de faire jouer ces leviers du fait de la coexistence des différents systèmes d'imposition nationaux et de leurs interactions. Cela peut se traduire par des coûts de transaction élevés, et fausser les mécanismes d'incitation qui influent sur les échanges et l'investissement, même si cela peut également favoriser des formes utiles de concurrence. Les charges administratives qui pèsent sur les entreprises peuvent être alourdies par le fait qu'elles doivent se conformer à différents régimes d'imposition et sont confrontées à diverses administrations fiscales. En l'absence de base d'imposition consolidée, la création d'une nouvelle activité peut avoir des implications fiscales différentes selon qu'elle a lieu dans le même pays, ou dans un autre État membre de l'UE. Ainsi, il n'est pas toujours possible pour un groupe de déduire les pertes subies par une filiale implantée dans un autre pays de l'UE du montant global des impôts que doit acquitter le groupe considéré. Or, cette impossibilité est susceptible de dissuader les sociétés de prendre le risque de s'implanter dans d'autres pays de l'UE. Par ailleurs, il existe un risque de mauvaise répartition des ressources à l'échelle de l'UE : compte tenu des différences de taux et d'assiette des impôts, l'absence de consolidation des résultats peut inciter les sociétés à implanter leurs activités dans les pays à fiscalité plus avantageuse, de manière à maximiser leurs bénéfices après impôts, plutôt que dans ceux où leurs bénéfices avant impôts seraient plus élevés. Par ailleurs, la mobilité des capitaux peut réduire la charge fiscale effective qui pèse sur l'investissement, et inciter de manière bienvenue les autorités à appliquer des régimes efficaces d'imposition des sociétés. Au-delà de ces éventuels gains d'efficacité, les différences entre les régimes fiscaux et leurs interactions peuvent modifier la répartition de la matière imposable entre pays. Des réponses ont été apportées à certaines des difficultés pouvant découler de l'imposition transfrontalière des entreprises : le risque de double imposition, en particulier, est désormais largement écarté grâce à un ensemble quasi complet de conventions bilatérales relatives à cette question signées entre les 27 États membres de l'UE. L'élaboration d'une approche plus cohérente en matière d'imposition transfrontalière des entreprises est certes une question complexe, et la fiscalité reste de la compétence des administrations nationales, mais les interactions entre les coûts et les avantages de différentes approches doivent être étudiées de manière plus approfondie.

La Commission a élaboré une proposition d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Celle-ci se traduirait par la mise en place d'un système commun de calcul de l'assiette fiscale des entreprises pour lequel celles-ci pourraient opter pendant un certain nombre d'années. Les bénéfices seraient consolidés à l'échelle de l'UE et ventilés suivant une formule de répartition comprenant trois facteurs affectés d'une même pondération (les immobilisations, la main-d'œuvre et le chiffre d'affaires, fondé sur les

ventes par destination). D'après les analyses de la Commission, cela réduirait fortement les incitations aux transferts de bénéfices. En outre, toute nouvelle incitation à déplacer de manière artificielle les facteurs pris en compte dans la formule de répartition vers les juridictions à faible pression fiscale serait contrecarrée par le fait que les immobilisations, la main-d'œuvre et les ventes par destination correspondent à l'activité commerciale réelle d'une société. Par rapport à une comptabilité distincte (dans le cadre de laquelle les prix de transfert sont fixés transaction par transaction selon le principe de pleine concurrence), cette formule de répartition instaure des modalités différentes de répartition de l'assiette fiscale, suivant lesquelles les groupes étroitement intégrés sont considérés dans leur ensemble ; elle peut donc sembler dans certains cas établir un lien grossier entre l'imposition des sociétés, d'une part, et leurs effectifs et leur chiffre d'affaires, d'autre part. Selon les estimations de la Commission fondées sur un modèle d'équilibre général calculable, la proposition d'assiette commune consolidée facultative pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS facultative) aurait des effets modestes en termes de bien-être, et un impact négatif sur l'investissement et le PIB, au moins à court terme (CE, 2011g). Cela étant, d'après les données d'une étude présentée dans le rapport d'évaluation de la Commission, la réduction des coûts induits par le respect de la réglementation fiscale serait conséquente pour les entreprises exerçant des activités transfrontalières, en particulier pour les sociétés mères implantant des filiales sur de nouveaux marchés. Pour la plupart des pays, cette proposition spécifique aurait pour effet d'élargir l'assiette fiscale. Selon l'étude d'impact, la consolidation des pertes transfrontalière serait avantageuse pour la moitié des sociétés multinationales non financières si elles optaient pour ce régime. Différents dispositifs d'harmonisation des impôts sur les sociétés auraient nécessairement des avantages et des inconvénients différents. L'UE devrait donc envisager d'adopter une stratégie claire pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité de la fiscalité des entreprises sur le Marché unique. Dans un objectif de renforcement de la concurrence et de réduction des coûts, l'instauration de régimes fiscaux plus homogènes et la simplification des obligations fiscales imposées aux sociétés transfrontalières engendreraient des gains appréciables du fait de l'allègement des coûts récurrents induits par le respect de la réglementation, notamment pour les petites entreprises, et d'une baisse des coûts afférents à la création de filiales à l'étranger, ce qui se traduirait par une augmentation des implantations transfrontalières. L'un des avantages de la proposition de la Commission tient au fait que les entreprises n'auraient plus comme interlocuteur qu'une seule et même administration fiscale. Toute stratégie visant à renforcer la croissance via une telle harmonisation des régimes d'imposition dans l'UE devra tenir compte de la redistribution des recettes fiscales qui en résulterait probablement entre les pays, et inciter ceux-ci à trouver un accord en la matière.

La fiscalité indirecte doit être remise à plat

La fiscalité indirecte est une composante essentielle de l'infrastructure du Marché unique et représente quasiment un quart des recettes fiscales de toute l'UE. Toutefois, elle souffre de sérieuses lacunes, qui empêchent le Marché unique de réaliser pleinement son potentiel. *Premièrement*, la complexité du système actuel fait peser de lourdes charges administratives sur les entreprises et représente probablement une part importante de l'ensemble des coûts que leur impose le respect de la réglementation. Si cette inefficience est coûteuse en soi, des coûts de transaction élevés peuvent en outre constituer un obstacle de taille à l'externalisation des approvisionnements dans d'autres pays de l'UE et à la vente de produits sur d'autres marchés. Cette complexité et ces coûts administratifs

sont sans doute encore plus pénalisants pour les petites entreprises, même si celles-ci peuvent, en deçà de certains seuils, bénéficier d'exemptions si elles le souhaitent. Certaines dispositions administratives peuvent imposer des charges de trésorerie aux entreprises, dès lors qu'elles acquittent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) mais doivent attendre avant de la récupérer. Toutefois, il est clairement nécessaire que des contrôles soient effectués par les administrations fiscales, compte tenu des risques très élevés liés à ce domaine. *Deuxièmement*, les disparités de barèmes fiscaux et de régimes dérogatoires peuvent fausser la répartition des ressources et la structure des échanges commerciaux, créant des pertes d'efficacité et freinant la productivité. Les pratiques frauduleuses, notamment la fraude fondée sur un opérateur défaillant ou de type carrousel, semblent largement répandues, même si l'on ne dispose guère d'estimations à l'échelle de l'UE (Reckon, 2009). Ces pratiques sont peut-être moins courantes que certaines formes de fraude nationale, comme la sous-déclaration, mais il reste que le système européen actuel ouvre grand la porte à des activités frauduleuses, dont l'ampleur pourrait être réduite si ce système était mieux conçu.

Le système de TVA actuel est « transitoire » depuis sa création en 1967, et l'objectif à long terme qui le sous-tend est de passer à un système fondé sur le « principe de l'origine », en vertu duquel la TVA serait acquittée en fonction du pays de production du bien ou service considéré. Or, le système fonctionne largement suivant le « principe de destination », en vertu duquel la TVA sur les transactions entre entreprises est perçue en fonction du pays de résidence du client, et la TVA en amont peut être récupérée auprès du pays dans lequel elle a été acquittée. Dans sa *Communication sur l'avenir de la TVA*, la Commission est finalement parvenue à la conclusion que l'objectif à long terme d'un passage au « principe de l'origine » n'était plus réaliste, et que les futurs travaux réalisés devaient être fondés sur le principe de destination. La Commission confirme dans cette communication que des travaux préparatoires ont déjà commencé sur les mesures nécessaires pour mettre en place un système moderne fondé sur le principe de destination. S'agissant des consommateurs, la TVA est habituellement exigible dans le pays de résidence du vendeur, mais il existe certaines dérogations, notamment concernant la vente à distance, le commerce électronique, les télécommunications et les services de radiodiffusion et de télévision, pour lesquels la taxe est acquittée, ou le sera (d'ici à 2015), en fonction du pays de résidence du consommateur. Pour certains biens électroniques, la distribution d'électricité et de gaz et certains services, a été mis en place un système « d'autoliquidation », suivant lequel la charge du paiement de la TVA dans le cadre de transactions entre entreprises est reportée sur l'acquéreur, toute la TVA étant alors collectée par le vendeur sur le consommateur final. Ce système, qui s'apparente à une taxe sur les ventes, est nettement plus simple, mais il s'éloigne du régime de paiement fractionné de la TVA, et pourrait aggraver le risque de fraude en bout de chaîne. L'absence de frontières physiques dans l'UE, qui rend très délicat le suivi précis des transactions transfrontalières, est un problème majeur auquel se heurtent tous ces régimes.

La Commission a présenté des propositions de réforme dans sa communication de décembre 2011. Si le choix du modèle et de la conception du dispositif le plus efficace est une question hautement technique et en partie administrative, il est primordial qu'un régime cohérent et efficace soit mis en place rapidement, non seulement pour étayer le bon fonctionnement du Marché unique, mais aussi pour contribuer à satisfaire aux besoins d'assainissement budgétaire évoqués dans *l'Étude économique de la zone euro*. Après des décennies passées à examiner un large éventail d'options, il est temps d'apporter une

réponse définitive à la question de la conception à long terme de la fiscalité indirecte dans l'UE. Quelle que soit la solution retenue, il sera essentiel d'améliorer la coopération administrative et l'échange d'informations entre les autorités nationales pour rendre le système plus efficient. Cela passe par une coordination systématique et rigoureuse, afin de parvenir à un rapprochement et une intégration des procédures administratives aussi poussés que possible, tout en respectant les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de souveraineté. Tout système dans lequel des recettes de TVA sont collectées par une administration nationale pour être redistribuées à une autre requiert un haut niveau de confiance entre les organismes collecteurs nationaux, de même que d'excellents échanges d'informations, et tous les organismes nationaux doivent être au même niveau d'efficience administrative et de rigueur. Le réseau Eurofisc, créé en 2010 pour faciliter des échanges rapides d'informations ciblées et assurer une surveillance, est un instrument certes utile, mais qui est bien loin de constituer un système intégré permettant une administration fluide et solide de la TVA en Europe. Il serait justifié de créer un organisme doté de compétences plus étendues au niveau de l'Union européenne, auquel il appartiendrait de garantir les échanges d'informations, la cohérence des procédures administratives, et la solidité des procédures nationales de recouvrement des impôts.

Les politiques nationales de la concurrence peuvent étayer davantage le Marché unique

Une politique de la concurrence efficace est une condition clé du bon fonctionnement de toute économie de marché. Elle est primordiale pour maintenir des prix bas et un niveau élevé de qualité des produits, et pour que l'innovation et le renouvellement du parc d'entreprises favorisent la croissance. La politique de la concurrence de l'Union européenne est bien développée, et la Commission joue un rôle actif de réglementation des fusions, de la concurrence et des aides d'État. Les secteurs des technologies de l'information et de la communication (TIC), de l'énergie, des transports et des services financiers ont été les grandes priorités de la politique de la concurrence ces dernières années. Des mesures d'exécution ont été prises concernant les commissions pratiquées sur les transactions interbancaires et le marché des contrats d'échange sur risque de défaut (CDS, *Credit Default Swaps*). Les amendes prononcées en 2010 se sont établies à plus de 3 milliards EUR. Des analyses sectorielles ont été réalisées pour identifier les entraves à la concurrence. Ainsi, l'enquête menée sur le marché du gaz en 2007 (CE, 2007c) a débouché sur un grand nombre d'affaires et de règlements concernant des abus de position dominante dans ce secteur. Toutefois, la politique de la concurrence de l'UE porte dans une large mesure sur les comportements économiques qui ont une incidence sur le Marché unique dans son ensemble, plutôt que sur les conditions qui peuvent empêcher les économies nationales de bénéficier pleinement du Marché unique. Il faudrait que les autorités nationales de la concurrence assument au premier chef la responsabilité de veiller au jeu effectif de celle-ci dans chaque pays, et à ce que chacun des États membres puisse recueillir pleinement les fruits de l'ouverture des marchés. Les autorités nationales sont bien placées pour analyser les barrières locales à l'entrée sur le marché d'entreprises originaires d'autres pays de l'UE et les principaux obstacles à la concurrence. Dans cette optique, depuis le 1^{er} mai 2004, les autorités nationales de la concurrence sont habilitées à appliquer pleinement les règles de concurrence de l'UE. L'efficacité des autorités nationales de la concurrence peut varier d'un pays à l'autre et devrait dans tous les cas être portée à un haut niveau, ce qui leur permettrait non seulement d'améliorer le fonctionnement de l'économie nationale, mais aussi de

nationale, mais aussi de contribuer au fonctionnement concret du Marché unique. Les États membres de l'UE devraient doter leurs autorités nationales de la concurrence de toutes les compétences juridiques nécessaires et de ressources adéquates pour garantir l'application effective des règles de concurrence. Toute l'importance requise devrait être accordée à l'application du droit communautaire de la concurrence et, de manière plus générale, à la levée des obstacles qui entravent le jeu effectif de la concurrence transfrontalière, ce qui renforcerait la concurrence sur le marché intérieur de chaque pays. Un suivi assuré par la Commission pourrait y contribuer.

La simplification du système de protection par brevet de l'UE stimulerait l'innovation

La fragmentation du cadre juridique de la propriété intellectuelle est un frein à une innovation porteuse de croissance. Les coûts d'obtention et de maintien d'un brevet en Europe sont nettement plus élevés qu'au Japon et aux États-Unis du fait de la fragmentation du système de protection (OCDE, 2009). Ce constat est valable même sans prendre en compte le surcoût « post-délivrance » lié à l'application d'un brevet dans plusieurs juridictions, ou l'impossibilité de faire appliquer cette protection dans d'autres pays. Même avec le « brevet européen » actuel, les taxes à acquitter pour obtenir une protection dans chaque pays de l'UE représentent un montant total de 36 000 EUR, qui correspond pour l'essentiel aux coûts de validation et de traduction (32 000 EUR), puisque, en règle générale, ce brevet doit encore être traduit dans la langue officielle de la plupart des pays et validé séparément par les autorités de la plupart des États, exception faite des pays ayant choisi de devenir partie à l'Accord de Londres. La Commission européenne a proposé une coopération renforcée en matière de protection par brevet unitaire, fondée sur le système existant du brevet européen. Dans le cadre du système proposé, une fois un brevet européen accordé par l'Office européen des brevets (OEB), son détenteur pourrait demander que soit enregistré l'effet unitaire de ce brevet pour les 25 États membres de l'UE participant à la coopération renforcée, au lieu de faire valider ce brevet séparément dans chacun d'eux. La réduction, après une période de transition, des obligations de traduction des droits aux trois langues de travail de l'OEB aboutirait à des économies considérables. Partant, les coûts post-délivrance d'une protection unitaire par brevet ne seraient plus que de 2 500 EUR, montant qui serait ramené après une période de transition à 700 EUR. Le système permettrait aux inventeurs d'être plus facilement assurés de la préservation de leurs droits de propriété intellectuelle dans toute l'UE, et constituerait une incitation à l'innovation et à l'échange des idées. Malheureusement, l'impact de cette proposition de règlement est atténué par le refus de deux pays de participer à ce projet (en l'occurrence l'Italie et l'Espagne qui, à elles deux, représentent plus d'un cinquième du PIB de l'UE²⁷). Ce projet a été lancé au titre des dispositions du traité sur l'UE relatives aux coopérations renforcées, qui permettent à un groupe d'États membres d'avancer seuls dans la réalisation des objectifs de l'Union. C'est la première fois que ces dispositions sont invoquées pour des mesures relatives au Marché unique : compte tenu du fait que la valeur du Marché unique est fonction du « réseau » de pays qui y souscrivent, cette évolution est préoccupante. Parallèlement, les propositions longuement différées de mise en place d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets ont avancé, après le rejet par la Cour de justice de l'UE du projet d'accord de 2009 sur une Juridiction du brevet européen et du brevet de l'UE. Celles-ci permettraient de créer une juridiction unifiée des brevets, chargée de régler les litiges portant sur les brevets européens actuels ainsi que sur les brevets européens à effet unitaire.

Une meilleure protection des consommateurs soutiendrait le commerce transfrontalier

Une protection efficace des consommateurs est importante en tant que telle, mais également pour étayer leur confiance dans la réalisation de leurs transactions. Le manque de certitude des consommateurs quant au respect de leurs droits dans d'autres pays limite en effet le commerce transfrontalier et la possibilité directe de bénéficier des avantages du Marché unique. Le réseau des centres européens des consommateurs (CEC) joue un rôle à cet égard, en apportant conseil et assistance aux consommateurs. Le réseau CEC traite un nombre grandissant de contacts (environ 70 000 par an), dont bon nombre ont trait à des activités intégrant par nature une forte composante transfrontalière, telles que les voyages et le tourisme (Réseau CEC, 2011). Néanmoins, les consommateurs sont très peu nombreux à connaître ce réseau, même si des efforts sont actuellement déployés pour y remédier. D'autres mesures s'imposent pour donner une assise plus solide aux achats transfrontaliers et réduire les disparités généralisées au niveau de la qualité de protection des consommateurs entre pays. Les conditions essentielles à satisfaire en termes de protection transfrontalière des consommateurs sont posées dans le Règlement 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs. Ces conditions devraient être étayées et encore renforcées. Dans sa nouvelle communication sur le commerce électronique, la Commission européenne présente différentes actions à engager pour améliorer les conditions du commerce en ligne transfrontalier et renforcer la confiance des agents économiques, notamment avec une procédure de règlement en ligne des litiges de consommation, une meilleure application du droit communautaire relatif aux transactions en ligne entre entreprises et consommateurs, et une meilleure information des consommateurs et des entreprises.

Des mesures sectorielles ciblées sont nécessaires pour ouvrir pleinement certains marchés

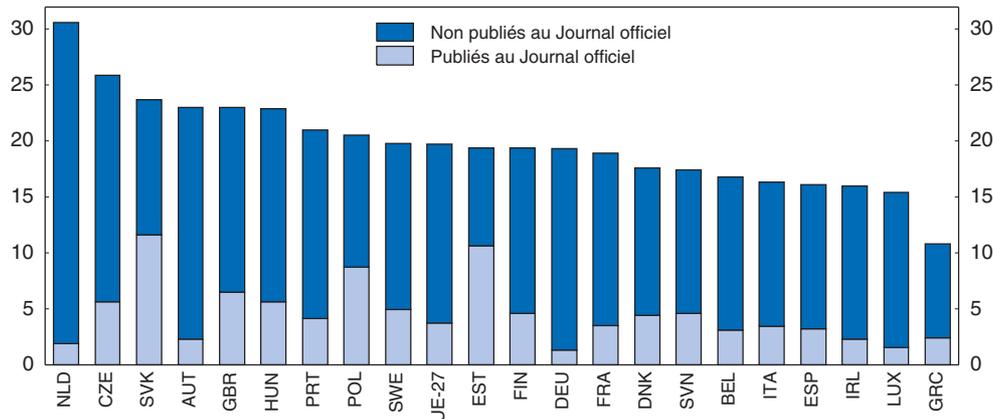
Des mesures sectorielles sont requises dans certains domaines pour que les obstacles au Marché unique et à une concurrence efficace soient levés. Si la Directive européenne sur les services constitue le cadre premier pour développer la concurrence dans le secteur des services, des mesures spécifiques sont impératives dans d'autres domaines, notamment les marchés publics et les industries de réseau. En Europe, ces industries, en particulier le secteur énergétique, les transports et les télécommunications, pâtissent de la fragmentation des marchés nationaux, qui induit une interconnexion et une interopérabilité des services insuffisantes entre les pays, des réglementations différentes et une normalisation européenne inexistante, ainsi qu'une coordination et un contrôle insuffisants à l'échelle de l'UE. La réglementation des industries de réseau est généralement du ressort d'une autorité de réglementation nationale indépendante dans chaque État membre. La fragmentation des marchés nationaux qui en résulte freine la concurrence et consolide la prédominance des opérateurs historiques. Pour accroître l'efficacité des industries de réseau dans l'UE, la meilleure solution impliquerait une plus grande harmonisation des cadres juridiques et des normes techniques des pays, une évolution vers des autorités de réglementation européennes pour les marchés transnationaux ou paneuropéens, une approche coordonnée pour construire et exploiter l'infrastructure dorsale nationale et transfrontalière, et la dissociation intégrale des structures de propriété des activités de production et d'approvisionnement de celles des activités de distribution et de transport.

Les procédures de passation de marchés publics doivent s'ouvrir davantage

Le défaut d'intégration des marchés publics constitue une lacune majeure du Marché unique, dans la mesure où ils représentent environ 1/5^e du PIB et où le taux de pénétration des importations est relativement faible dans le secteur public. Il semble que la passation des marchés transfrontaliers est en grande partie réalisée par le biais de sociétés affiliées locales plutôt que par des voies directes (CE, 2011j). Les directives adoptées par l'UE en 2004 prévoient des règles de base pour la passation des marchés publics, notamment l'obligation de procéder à des appels d'offres internationaux dans certains domaines et au-delà d'un montant de marché convenu internationalement⁶. Les entreprises qui pénètrent de nouveaux marchés se heurtent à de nombreux obstacles, notamment à la barrière linguistique et au manque d'expérience sur les marchés étrangers. En 2010, les marchés ayant fait l'objet d'une publication dans le supplément des avis de marchés publics du Journal officiel de l'UE ne représentaient que 3 % du PIB (graphique 1.12). L'une des explications tient à l'envergure des activités non couvertes par les procédures énoncées dans les Directives. Par ailleurs, pour les entreprises qui participent aux appels d'offres, les coûts induits par ces procédures peuvent s'avérer élevés par rapport aux avantages potentiels qui pourraient en découler, particulièrement pour les marchés aux montants limités. Il est donc nécessaire de revoir les directives actuelles pour rationaliser les procédures de passation des marchés publics, tout en veillant à ce que les marchés transfrontaliers soient de plus en plus ouverts à une concurrence effective en matière de marchés publics.

Graphique 1.12. **Marchés publics**

En pourcentage du PIB, 2010



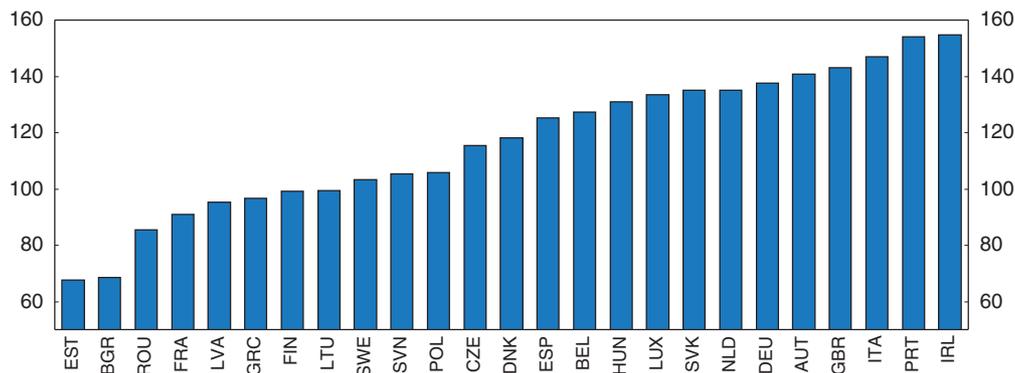
Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591406>

Les marchés de l'énergie sont encore loin de l'intégration

Instaurer un Marché unique compétitif de l'électricité et du gaz est un objectif déjà ancien, mais l'on observe encore d'importantes différences dans les tarifs de l'électricité entre des pays voisins comme l'Allemagne et la France (graphique 1.13). Plusieurs directives sur la libéralisation ont entraîné l'ouverture intégrale des marchés à l'ensemble des clients, la séparation des réseaux de transport et la création obligatoire d'autorités de réglementation indépendantes (OCDE, 2009). Toutefois, l'important train de mesures adopté en 2003 a conduit à des insuffisances graves, parmi lesquelles un manque de

Graphique 1.13. **Tarifs de l'électricité¹ pour les ménages**
EUR pour 1 000 kilowatts-heures, 2010²



1. Prix avant taxe.

2. 2009 pour l'Espagne.

Source : IE, Base de données Energy Prices and Taxes.

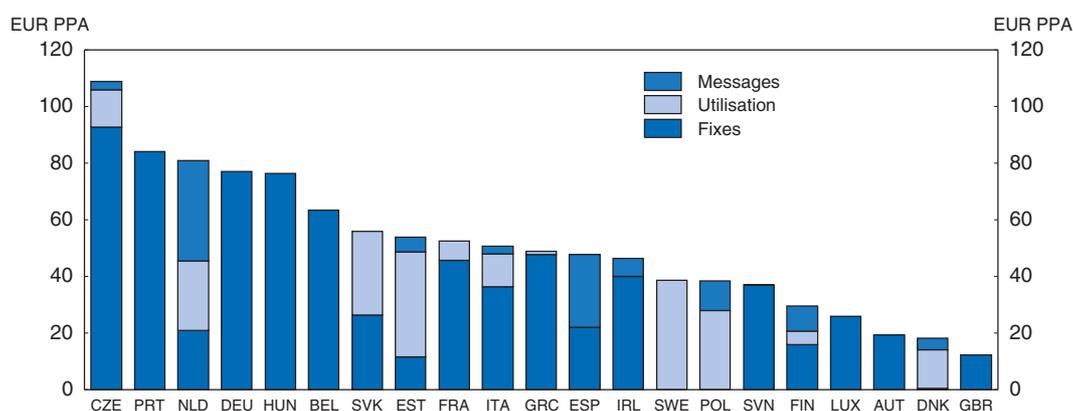
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591425>

transparence dans la tarification et l'information sur les marchés, des distorsions de tarification, une forte concentration et une intégration verticale à la fois du secteur de l'électricité et de celui du gaz, laissant aux opérateurs historiques toute latitude pour empêcher la concurrence sur leur territoire et paralysant l'investissement dans des capacités d'interconnexion (CE, 2007a). Le troisième « paquet Énergie », adopté en juillet 2009, oblige à une séparation plus effective, mais autorise toujours les gestionnaires de réseaux de transport (GRT) à rester dans le giron d'entreprises intégrées verticalement, sous réserve de règles précises régissant leur autonomie, leur indépendance et l'investissement. Des avancées ont également été faites dans la création d'instances permettant d'optimiser la gestion des réseaux de transport et les échanges transfrontaliers d'électricité et de gaz. Les réseaux européens des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité et de gaz (ENTSO-E et ENTSO-G) ont été mis en place pour garantir la coordination et la coopération. Leur mission est d'établir des codes de réseau juridiquement contraignants et un plan de développement décennal européen, non contraignant. Quoique dotée de compétences décisionnelles limitées, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a également été instituée pour aider les autorités de réglementation nationales à s'acquitter de leurs obligations à l'échelle de l'UE et à coordonner leur action. La création de l'ACER et du réseau ENTSO-E est une étape dans la direction d'une plus grande coordination des réseaux électriques, mais il reste à voir si ces deux instances parviendront à avoir l'approche intégrée qui s'impose pour gérer ces réseaux.

Le marché des télécommunications demeure fragmenté

La concurrence n'a cessé de se développer sur les marchés des télécommunications de chaque pays de l'UE. Les barrières à l'entrée ont peu à peu été levées (OCDE, 2009). L'ouverture a permis aux prix des télécommunications de baisser rapidement ces dix dernières années. La conception et la mise en œuvre du cadre réglementaire de l'UE pour les communications électroniques, qui remontent à 1998 et ont été modifiées en 2002 puis en 2009, ont permis d'améliorer le fonctionnement des marchés nationaux, sans déboucher toutefois sur leur intégration complète par-delà les frontières. L'Europe demeure handicapée par l'hétérogénéité de ses marchés nationaux, comme en témoignent

de fortes disparités de prix (Pelkmans et Renda, 2011). Quelques opérateurs seulement proposent des services qui couvrent plusieurs pays et quasiment aucun d'entre eux ne couvre l'ensemble de l'UE. Mesurés à partir d'un panier de consommation mensuelle, les coûts de téléphonie mobile dans des pays comme l'Allemagne, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal et la République tchèque, sont plusieurs fois supérieurs à ceux des pays où ces appels coûtent le moins cher (graphique 1.14). Ces différences de prix faramineuses ne sont ni compatibles avec une concurrence transfrontalière efficace ni avec un environnement favorable aux stratégies d'expansion paneuropéenne. Néanmoins, il est encore trop tôt pour juger de l'impact des réformes apportées en 2009 au cadre réglementaire de l'UE, étant donné qu'elles n'ont été mises en œuvre qu'en mai 2011.

Graphique 1.14. **Tarifs du téléphone mobile**Panier OECD de 300 appels, août 2010¹

1. Prix mensuel, TVA incluse.

Source : OCDE (2011), *OECD Communications Outlook 2011*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591444>

La segmentation du marché européen par les systèmes réglementaires nationaux constitue le principal obstacle à une intégration plus poussée du marché et à une plus forte concurrence. Compte tenu de cette situation, les opérateurs doivent faire face à des coûts administratifs élevés pour entrer sur les marchés nationaux et il leur est difficile de générer des économies d'échelle au niveau de l'UE dans son ensemble. Il conviendrait de prendre une panoplie de mesures pour passer de la coexistence de 27 marchés nationaux à un Marché unique du numérique, ainsi que l'a proposé la Commission. Il faudrait améliorer les dispositifs nationaux actuels par une réglementation plus harmonisée et à harmoniser l'application de cette réglementation. Une meilleure coordination des autorités réglementaires et un contrôle renforcé à l'échelle européenne s'imposent. Un transfert des compétences de l'échelon national vers l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (BEREC) y contribuerait. Ces dispositions favoriseraient la construction d'une infrastructure transfrontalière et une meilleure exploitation de celle-ci. Il conviendrait d'envisager une approche plus centralisée de l'utilisation du spectre radioélectrique pour les télécommunications mobiles, ce qui permettrait d'exploiter au mieux le spectre libéré suite au passage des chaînes de télévision au numérique. Une surveillance réglementaire par une autorité centrale et une plus forte pression de la concurrence pourraient avoir pour autre effet de faire baisser une nouvelle fois les frais d'itinérance : si les contrôles directs sur les prix ont eu un fort impact sur la réduction du coût des communications

transfrontalières, une solution structurelle est nécessaire pour assurer des prix bas. Pour atteindre l'objectif d'un véritable Marché unique des services numériques, la stratégie numérique pour l'Europe propose également un système paneuropéen d'octroi de licences pour la gestion des droits en ligne, le renforcement des droits des consommateurs à la protection de leurs données au niveau de l'UE, l'actualisation de la directive sur les signatures électroniques, l'évaluation de l'impact de la directive sur le commerce en ligne sur les marchés électroniques, ainsi que l'interopérabilité des systèmes sécurisés d'authentification électronique. Les bénéfices d'un Marché unique du numérique pourraient être considérables, à la fois du fait d'une plus forte productivité des infrastructures existantes et de nouveaux investissements de grande ampleur. Le coût d'opportunité induit par l'absence d'un Marché unique des services numériques est estimé à 4 % du PIB de l'UE (Copenhagen Economics, 2010a). Selon une étude récente de la Commission, les coûts d'opportunité d'une absence de Marché unique des communications électroniques représentent plus de 0.8 % du PIB de l'UE (Ecorys, 2011).

Un système de transport compétitif est nécessaire pour faire avancer le Marché unique

Il est impératif de disposer de réseaux optimaux de transport maritime, fluvial, aérien, routier et ferroviaire parfaitement opérationnels pour relier les travailleurs et les entreprises au sein du marché européen intégré. Des réformes propices au développement du secteur des transports non seulement amélioreraient directement la productivité des services de transport, mais elles favoriseraient également les gains de productivité dans d'autres secteurs en réduisant les coûts, en atténuant l'incidence de l'éloignement géographique, en favorisant les activités transfrontalières, et en garantissant une chaîne logistique efficace dans la mise en relation des fournisseurs en aval avec les consommateurs en amont. Or il subsiste des obstacles réglementaires de taille, ainsi que des goulets d'étranglement physiques dans le système de transport. Ainsi que l'ont montré plusieurs *Études* précédentes (OCDE, 2007 ; OCDE, 2009), certains ports européens sont efficaces et compétitifs tandis que d'autres sont bien en deçà du seuil de productivité. L'engorgement des accès portuaires, le manque de connexions avec les infrastructures dans l'arrière-pays, les restrictions à l'accès au marché, les pratiques restrictives en matière d'emploi et certaines barrières administratives nationales empêchent certains ports de parvenir à l'efficacité dans certains pays et limitent l'efficacité du transport maritime à l'intérieur de l'UE. Pour des raisons historiques, les infrastructures ferroviaires en Europe pâtiennent d'un défaut de normalisation et d'importants blocages empêchent tout changement. Toutefois, les investissements dans les trains à grande vitesse ont profité d'une plus grande uniformisation. Ainsi, toutes les lignes européennes à grande vitesse utilisent la même largeur de voie normalisée de 1 435 mm et, à l'exception de l'Autriche, de la Finlande et de l'Allemagne, tous les pays ont mis en place les mêmes systèmes d'électrification (25 kV CA). Des goulets d'étranglement subsistent dans les infrastructures routières. Dans tous les modes de transport, la simplification des procédures et l'utilisation de technologies nouvelles recèlent des gains d'efficacité. Dans le transport aérien, de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité du marché, notamment sur le plan de la gestion du trafic aérien avec l'initiative du ciel unique européen. En 2011, la Commission européenne a soumis des propositions en faveur des transports dans un Livre blanc intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports » parallèlement à une nouvelle politique d'infrastructure (RTE-T) (CE, 2011h), financées dans le cadre du

Encadré 1.4. Synthèse des recommandations concernant le renforcement du Marché unique

Renforcer la priorité donnée par les pouvoirs publics à la promotion de l'intégration économique au moyen du Marché unique. L'adoption des propositions contenues dans la communication sur l'Acte pour le Marché unique avant fin 2012 constituerait une étape importante.

Améliorer l'application, le respect et le suivi de la réglementation du Marché unique

- Veiller à ce que les autorités nationales transposent intégralement les exigences réglementaires de l'UE dans les délais spécifiés et à ce que leur transposition soit effective sur le terrain.
- La Commission devrait poursuivre la mise en application de la réglementation avec plus de rigueur, notamment en affectant plus de moyens à cette fonction et en engageant des actions dans ce sens. La Commission devrait anticiper et identifier les problèmes et les obstacles à sa transposition dans les droits nationaux. Il conviendrait de publier un rapport annuel par pays sur l'état d'avancement de la transposition réglementaire, illustré par des indicateurs clairs et assorti de recommandations.
- Renforcer la base factuelle pour que les politiques du Marché unique identifient des priorités d'action et leurs bénéfices potentiels. Il conviendrait de réaliser systématiquement une évaluation *ex post* des mesures pour garantir leur transposition intégrale et définir les priorités futures.
- Être plus novateur dans le processus décisionnel en s'inspirant de tout un éventail d'instruments, dont le processus Lamfalussy et la coopération renforcée, chaque fois que cela pourrait améliorer le Marché unique et à défaut d'accord entre tous les États membres.

Créer un vrai Marché unique

- Continuer de réformer les réglementations nationales des marchés de produits pour faciliter l'entrée sur ces marchés et la concurrence.
- Améliorer les conditions d'exercice des activités transfrontalières et d'installation dans un autre pays, notamment :
 - En définissant une stratégie claire sur la fiscalité transfrontalière. Cette stratégie passe par des mesures qui favorisent la cohésion entre les pays, allègent la charge administrative et renforcent la coopération entre les administrations nationales. Les questions de conception restées en suspens doivent trouver une réponse.
 - En renforçant les autorités nationales de la concurrence, en les dotant de priorités appropriées permettant l'application des règles européennes de concurrence et l'élimination des obstacles à une concurrence transfrontalière efficace.
 - En mettant en place une protection réelle des consommateurs dans tous les pays et en veillant à ce que celle-ci soit également appliquée aux acheteurs transfrontaliers.
 - En créant une protection unitaire par brevet et un système unifié de règlement des litiges, pour réduire le coût du dépôt de brevets en Europe.
- Utiliser davantage la méthode sectorielle d'intégration des marchés en appliquant intégralement la Directive sur les services et les mesures visant à renforcer la concurrence dans ce secteur, tout en modifiant la réglementation relative aux marchés publics afin de faciliter sa transposition et en prenant de nouvelles dispositions vis-à-vis des industries de réseau, notamment une coopération plus étroite entre les régulateurs et des investissements dans les infrastructures transnationales.

Mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Ces propositions portent sur l'ouverture des marchés du rail à la concurrence, la mise en œuvre de normes techniques et professionnelles communes, des mesures d'optimisation de la qualité et des performances des services portuaires, notamment la transparence relative au financement des infrastructures portuaires, ainsi que la création de guichets administratifs uniques pour le transport multimodal et l'harmonisation intermodale des droits des passagers. Par ailleurs, ces propositions visent à accroître l'efficacité du transport maritime à courte distance, au moyen de règles et procédures modernes, simplifiées et harmonisées et de l'échange de données. Ces mesures auraient pour effet à la fois de réduire les coûts et de développer la concurrence. La Commission propose en outre la mise en place d'un réseau de base RTE-T multimodal, destiné à éliminer tous les goulets d'étranglement à partir d'une présélection de 29 projets, majoritairement dans le secteur ferroviaire et prévoyant des interconnexions clés entre les ports et les infrastructures ferroviaires. Ces objectifs devraient être finalisés d'ici à 2030. Enfin, ces mesures devraient contribuer à améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources du système de transport (OCDE, 2009).

Les dernières dispositions législatives pour une ouverture progressive du marché des services postaux ont été prises avec l'adoption de la troisième directive postale en 2008. À ce jour, la plupart des pays ont entièrement ouvert leurs services postaux à la concurrence, en supprimant les privilèges exclusifs traditionnellement attachés à cette industrie de réseau. Les autres pays ont jusqu'à la fin de 2012 pour transposer la Directive. Les derniers obstacles à la libéralisation des services postaux devraient être supprimés. Une concurrence accrue offrira une meilleure qualité de service à un coût moindre pour le consommateur. Étant donné l'importance des économies d'échelle pouvant être réalisées sur le marché postal, la concurrence avec l'opérateur historique est difficile et le sera d'autant plus si les réglementations en vigueur le favorisent (Copenhagen Economics, 2010b). Une série de mesures s'imposent pour introduire une concurrence efficace dans les services postaux ; en particulier, il convient d'éviter d'étendre à ce secteur, lorsque ce n'est pas nécessaire ni justifié, des réglementations sur les salaires et des normes d'emploi. L'indépendance des autorités de réglementation nationales doit être assurée de façon à garantir le plein accès aux infrastructures postales. Enfin, la Commission devrait continuer de promouvoir et de faciliter l'échange des bonnes pratiques mises en place par les régulateurs nationaux au sein du Groupe européen des régulateurs postaux créé en 2010.

Notes

1. Ces informations sont tirées de la *Base de données pour l'analyse structurelle* (STAN) de l'OCDE et du Système européen des comptes nationaux et régionaux de 1995 (SEC95) d'Eurostat (tableaux des ressources, des emplois et entrées-sorties).
2. Ces chiffres sont fondés sur les réponses à des enquêtes, et il se peut que les consommateurs aient tendance à sous-déclarer les transactions avec des vendeurs étrangers, car ils ne savent peut-être pas toujours s'ils ont affaire à une entreprise nationale ou étrangère.
3. Le principe du pays d'origine n'aurait alors pas été applicable à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, ni aux cas relevant de la directive sur le détachement de travailleurs (qui s'applique lorsqu'un travailleur est détaché temporairement par une entreprise établie dans un pays de l'UE pour accomplir une mission dans un autre pays de l'UE, mais reste soumis aux principales conditions d'emploi en vigueur dans son pays d'origine).
4. Sont exclus du champ d'application de la Directive les secteurs suivants (voir les articles 2, 3 et 17 de la Directive) : les services financiers ; les services de communications électroniques pour ce qui concerne les matières régies par d'autres instruments communautaires ; les services de transport qui entrent dans le champ d'application du titre V du Traité sur l'Union européenne ; les services

de soins de santé fournis aux patients par des professionnels de santé en vue d'évaluer, de préserver ou de rétablir leur état de santé, lorsque ces activités sont réservées à une profession de santé réglementée ; les services des agences de travail intérimaire ; les services de sécurité privée ; les services audiovisuels ; les jeux d'argent ; certains services sociaux assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ; les services fournis par les notaires et les huissiers de justice (nommés par les pouvoirs publics). En outre, il convient de noter que les dispositions de la Directive concernant la « libre prestation des services » ne s'appliquent pas, entre autres, aux services d'intérêt économique général (services postaux, distribution d'eau, traitement des déchets, électricité), sachant qu'il existe par ailleurs des directives spécifiques dans la plupart de ces secteurs.

5. Cette interdiction ne concerne pas les exigences imposées en matière de programmation qui n'ont pas un caractère économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général.
6. Les seuils harmonisés sont compris entre 130 000 et 400 000 EUR pour les marchés publics de fourniture et de services et 5 000 000 EUR pour les marchés publics de travaux.

Bibliographie

- Barnes, S., P. Lane et A. Radziwill (2010), « Minimising Risks from Imbalances in European Banking », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 828, Éditions OCDE, Paris.
- Bettendorf, L. et al. (2011), « Corporate Tax Reform in the EU: Weighing the Pros and Cons », *Oxford University Centre for Business Taxation Policy Briefing*, mars.
- Bosquet, C. et H. Boulhol (2009), « Gravity, Log of Gravity and the "Distance Puzzle" », *Université Paris I Panthéon-Sorbonne Working Papers*, n° 2009-1, mai.
- Bourlès, R. et al. (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *NBER Working Papers*, n° 16520.
- CE (Commission européenne) (2002), *L'état du marché intérieur des services*, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2002)441 Final, 30 juillet, Bruxelles.
- CE (2007a), *Un Marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle*, communication de la Commission, COM(2007)724 final, 20 novembre, Bruxelles.
- CE (2007b), *Instruments for a Modernised Single Market Policy*, document d'accompagnement de la communication de la Commission, COM(2007)724 Final, 20 novembre, Bruxelles.
- CE (2007c), Enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur les secteurs européens du gaz et de l'électricité (rapport final), COM(2006)851, janvier, Bruxelles.
- CE (2010a), *Tableau d'affichage du marché intérieur*, n° 22, décembre, Bruxelles.
- CE (2010b), *State of Implementation of the Services Directive*, note d'information des services de la Commission pour la réunion du Conseil « Compétitivité » du 10 décembre 2010, COMPET 416, 6 décembre, Bruxelles.
- CE (2010c), *Livre vert sur l'avenir de la TVA. Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace*, COM(2010)695 Final, 1^{er} décembre, Bruxelles.
- CE (2011a), *Consumer Conditions Scoreboard: Consumers at Home in the Single Market*, 5^e édition, mars, Bruxelles.
- CE (2011b), *Development and Performance of the SOLVIT Network: 2010 Report*, Luxembourg.
- CE (2011c), « Acte pour le Marché unique : douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance », *Ensemble pour une nouvelle croissance*, Communication de la Commission, COM(2011)206 Final, avril, Bruxelles.
- CE (2011d), *Vers une amélioration du fonctionnement du Marché unique des services – Tirer pleinement profit des résultats du processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive « Services »*, COM(2011)20 Final, 27 janvier, Bruxelles.
- CE (2011e), *Cadre temporaire de l'Union pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle*, 1^{er} novembre, Bruxelles.
- CE (2011f), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire*, COM(2011)215 Final, 13 avril, Bruxelles.

- CE (2011g), *Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)*, COM(2011)121/4, mars.
- CE (2011h), *Livre blanc. Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM(2011)144.
- CE (2011i), *Deuxième rapport concernant l'initiative EU Pilot*, Rapport de la Commission, SEC(2011)1629/2.
- CE (2011j), *Rapport d'évaluation : Impact et efficacité de la législation européenne en matière de marchés publics*, Rapport de la Commission, SEC(2011)853.
- Copenhagen Economics (2010a), « The Economic Impact of a European Digital Single Market », étude réalisée à la demande de l'EPC (European Policy Centre), www.epc.eu/dsm/2/Study_by_Copenhagen.pdf.
- Copenhagen Economics (2010b), « Main Development in the Postal Sector (2008-2010) », étude réalisée à la demande de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2010-main-developments_en.pdf.
- Delgado, J. (2006), « Single Market Trails Home Bias », *Bruegel Policy Brief*, 2006/05, octobre.
- Ecorys (2011), « Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications: In the Run-Up to 2020 », *Final Report*.
- Ilkowitz, F. et al. (2007), « Steps Towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century: A Contribution to the Single Market Review », *European Economy*, 271.
- Kox, H. et A. Lejour (2006), « The Effects of the Services Directive on Intra-EU Trade and FDI », *Revue Économique*, 2006/4, vol 57.
- Monti, M. (2010), « 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*, 9 mai, Bruxelles.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Pelkmans, J. (2010), « Required: A Bold Follow-up to Monti », *CEPS Commentaire*, 22 juillet.
- Pelkmans, J. et A. Renda (2011), « Single eComms Market ? No Such Thing », *CEPS Policy Brief*, n° 231, janvier, Bruxelles.
- Reckon (2009), *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU25 Member States*, Rapport à la DG Fiscalité et Union douanière, septembre.
- Réseau CEC (Réseau des Centres européens des consommateurs) (2011), *Annual Report 2010*, Bruxelles.
- Rogers, J.-H. (2002), « Monetary Union, Price Level Convergence, and Inflation : How Close is Europe to the United States ? », *Federal Reserve Board International Finance Discussion Papers*, n° 740.
- Timmer, M. et al. (2011), « Productivity and Economic Growth in Europe: A Comparative Industry Perspective », *International Productivity Monitor*, 21.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: European Union 2012

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-eur-2012-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Un Marché unique pour l'Europe », dans *OECD Economic Surveys: European Union 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-eur-2012-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.