



Bruxelles, le 28.10.2015  
COM(2015) 550 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les  
entreprises**

{SWD(2015) 202 final}  
{SWD(2015) 203 final}

## 1. AMELIORER LE MARCHÉ UNIQUE

Le marché unique est l'une des plus belles réussites européennes. Au cours des cinquante dernières années, le marché unique a ouvert de nouveaux horizons aux entreprises européennes et leur a permis de réaliser des économies d'échelle, ce qui a renforcé la compétitivité de l'industrie. Il a été source de créations d'emplois, et a élargi le choix des produits proposés aux consommateurs tout en faisant baisser les prix. Grâce au marché unique, les citoyens européens ont pu vivre, étudier et travailler là où ils le souhaitent. Le marché unique a favorisé une meilleure intégration des entreprises de l'Union dans les chaînes de valeur internationales et renforcé leur compétitivité sur le marché mondial.

Cependant, l'Union européenne (UE) et le marché unique doivent s'adapter à l'évolution de leur environnement. L'Europe est confrontée à des défis sociaux et économiques. La crise économique et financière a mis nos économies à rude épreuve: son coût social est considérable. Le chômage reste invariablement élevé dans toute l'Europe, notamment chez les jeunes, qui devraient pourtant être au cœur de la vitalité européenne. Les faibles niveaux de croissance enregistrés ont miné la confiance des populations dans le projet européen. L'insuffisance de l'investissement ainsi que les obstacles sur les marchés des produits et des services ont nui à la productivité et à la compétitivité de l'économie européenne. Les entreprises ont souvent le sentiment de suffoquer sous une réglementation désuète et excessivement pesante, et de ne pas pouvoir trouver les informations dont elles ont besoin.

Parallèlement, l'innovation et les chaînes de valeur internationales sont sources de grandes et nouvelles opportunités. Les technologies numériques transforment de nombreux secteurs industriels, conduisant à un système de production plus efficace et à de nouveaux modèles d'entreprise innovants. La fabrication de produits et les services sont de plus en plus imbriqués, donnant naissance à une offre intelligente et respectueuse de l'environnement qui apporte davantage de valeur ajoutée aux consommateurs. Cependant, l'innovation bouscule aussi les modèles traditionnels de l'entrepreneuriat et les relations établies entre consommateurs et opérateurs économiques.

### 1.1. Un marché unique approfondi et plus équitable

La Commission européenne qui a pris ses fonctions en novembre 2014 s'emploie à relever ces défis. Elle a fait de la hausse de l'emploi, de la croissance et de l'investissement sa première priorité et entend atteindre cet objectif en approfondissant le marché unique dans tous les secteurs et les domaines d'activités.

Un mois après être devenue opérationnelle, la Commission a lancé son **plan d'investissement** pour l'Europe ainsi que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD). D'ores et déjà déployé, ce plan a commencé à contrer le recul de l'investissement et à stimuler la reprise économique. L'un de ses objectifs est de créer un environnement économique plus favorable à l'investissement en garantissant une plus grande prévisibilité réglementaire et en renforçant encore le marché unique.

En février 2015, la Commission a poursuivi sa démarche avec l'**Union européenne de l'énergie**, qui vise à garantir aux entreprises et aux consommateurs une offre énergétique sûre, abordable et compatible avec les enjeux climatiques, et concrétise le marché intérieur de l'énergie dans toute l'UE.

En mai, la Commission a dévoilé sa **stratégie pour le marché unique numérique**, conçue pour relever les défis de l'économie numérique. Un marché unique numérique et connecté améliorera l'accès des consommateurs et des entreprises aux biens et services en ligne, tout en

créant les conditions nécessaires à l'expansion des réseaux et en maximisant le potentiel de croissance de l'économie numérique européenne.

Enfin, le mois dernier, le plan d'action pour construire une **union des marchés des capitaux** a été rendu public. Il devrait se traduire par une réduction du coût de l'emprunt, un meilleur financement des jeunes pousses (*start-up*) et un éventail plus large d'investisseurs. Grâce à une mise en relation des investisseurs et des demandeurs de financement, les entreprises européennes accéderont plus facilement aux fonds nécessaires à leur modernisation et à leur expansion. L'union des marchés des capitaux rendra le système financier plus stable et dopera la concurrence.

Nous avons besoin d'une Europe ouverte au monde et d'un monde ouvert à l'Europe. Comme souligné dans sa communication intitulée «**Le commerce pour tous**» adoptée ce mois-ci, la Commission a repensé sa politique commerciale et d'investissement pour la rendre plus performante et plus transparente, en accord avec les valeurs européennes. Elle ne ménage pas ses efforts pour que le **partenariat transatlantique de commerce et d'investissement** aboutisse à un résultat ambitieux, équitable et concret.

Le **train de mesures sur l'économie circulaire** sera à l'origine de nouveaux avantages concurrentiels pour l'Europe. Il visera à garantir la préservation de ressources naturelles précieuses, tout en stimulant la compétitivité, l'innovation et la création d'emplois dans la conception, la fabrication, l'utilisation, la réparation et le recyclage des produits, ainsi que dans la gestion des déchets.

Pour garantir un marché unique plus équitable, l'UE doit aussi apporter une réponse pertinente aux préoccupations des citoyens et des entreprises, qui doivent être certains que le marché unique les protège, tout en leur donnant les moyens d'agir.

Les citoyens doivent être convaincus qu'il n'est pas porté atteinte à leurs droits en tant que salariés. Pour répondre à ces préoccupations, le futur **train de mesures sur la mobilité des travailleurs** soutiendra la mobilité, grâce à une amélioration de la coordination des systèmes de sécurité sociale et une révision ciblée de la directive sur le détachement des travailleurs.

L'équité **fiscale** doit aussi être une réalité visible, pour les citoyens comme pour les entreprises. Il est crucial que les entreprises tirant parti du marché unique ne puissent plus exploiter les disparités et les niches des régimes fiscaux nationaux. La Commission termine actuellement une étude approfondie des décisions fiscales (*tax rulings*) dans un certain nombre d'États membres et s'efforce de garantir une application rapide de la directive récemment adoptée à ce sujet. Avec son récent plan d'action pour une imposition des sociétés juste et efficace, elle introduit un ambitieux programme dont l'objectif est que les bénéficiaires soient imposés là où ils sont réalisés.

Enfin, la Commission présente un certain nombre d'initiatives sectorielles pertinentes pour le marché unique. À titre d'exemple, de nouvelles mesures améliorant le marché unique **du transport routier** contribueront à rendre les services de transport plus performants et compétitifs. La Commission étudiera en particulier comment simplifier les règles sur l'accès au marché du transport international de marchandises, ainsi que le contrôle de leur application. Elle réfléchira aux moyens de garantir des conditions de concurrence équitable aux services nationaux de transport de passagers et une plus grande concurrence dans le secteur de la location de poids lourds, et examinera comment mieux contrôler l'application des règles en vigueur dans le secteur et garantir des conditions de travail adéquates et des conditions de concurrence équitables.

Toutes ces actions sont sous-tendues par la nouvelle impulsion donnée par la Commission à **l'amélioration de la réglementation**. En mettant l'accent sur les véritables priorités de

l'Europe, nous instaurons de meilleures règles pour obtenir de meilleurs résultats. Dans de nombreux cas, la législation de l'Union vient remplacer un ensemble hétéroclite de 28 réglementations nationales, ce qui facilite la vie des citoyens et des entreprises, simplifie le cadre juridique, réduit les contraintes réglementaires dans le marché unique et augmente la prévisibilité réglementaire.

## **1.2. Opportunités, modernisation et résultats: les fondements d'une nouvelle stratégie du marché unique**

Toutes ces mesures doivent aller de pair avec un véritable marché unique des biens et des services.

En dépit des nombreux progrès réalisés, trop d'obstacles économiques importants demeurent, en particulier dans le secteur des services. Selon les estimations de la Commission, une application plus ambitieuse de la directive sur les services se traduirait par une hausse de 1,8 % du PIB de l'Union<sup>1</sup>.

Les entraves au libre échange des produits et services, des mesures qui ne garantissent pas assez l'application des règles en vigueur, des procédures transfrontières de passation des marchés publics insuffisantes et un soutien politique aux réformes structurelles trop faible limitent les possibilités offertes aux entreprises et aux citoyens, ce qui se traduit par un moindre niveau d'emploi et des prix inutilement élevés.

Ces obstacles ont aussi des répercussions sur les politiques menées dans d'autres domaines, tels que les transports, les télécommunications ou l'énergie. Ils rendent l'UE moins attrayante pour l'investissement intérieur et extérieur. Ils bloquent l'innovation et dissuadent les entreprises de développer de nouveaux produits et services en Europe, d'embaucher et de conquérir de nouveaux marchés.

Il convient donc de revitaliser et de moderniser le marché unique en améliorant le fonctionnement des marchés de produits et de services et en garantissant une protection adéquate des citoyens. Tel est l'objectif de la stratégie présentée ici. Cette stratégie comporte des actions ciblées poursuivant trois grandes finalités:

- **ouvrir de nouvelles perspectives** aux consommateurs, aux professionnels et aux entreprises;
- encourager et **faciliter la modernisation et l'innovation** dont l'Europe a besoin;
- **garantir des résultats concrets** qui bénéficient aux consommateurs et aux entreprises dans leur vie quotidienne.

Elle est axée sur des mesures pratiques aidant les petites et moyennes entreprises (PME) et les jeunes pousses à croître et se développer, favorisant l'innovation, libérant l'investissement et donnant aux consommateurs les moyens d'agir. Ces mesures complètent des initiatives sectorielles, visant par exemple à améliorer le fonctionnement du marché unique des transports routiers et le respect des règles en vigueur dans ce secteur. Elles se fondent sur des données économiques probantes et ciblent les entraves les plus importantes sur le plan économique. Les propositions législatives feront l'objet d'analyses d'impact, qui serviront ensuite à étayer les décisions finales de la Commission.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf).

## 2. OUVRIR DE NOUVELLES PERSPECTIVES AUX CONSOMMATEURS ET AUX ENTREPRISES

### 2.1. Permettre le développement équilibré de l'économie collaborative

Le mode de mise à disposition et de consommation de nombreux biens et services change rapidement: on assiste au développement rapide de l'économie collaborative, un écosystème complexe, fondé sur des services à la demande et l'utilisation temporaire de biens reposant sur des échanges conclus sur des plateformes en ligne. Pour les consommateurs, l'économie collaborative se traduit par une diversification des choix et un abaissement des prix, tandis que, pour les jeunes pousses du secteur de l'innovation et les entreprises européennes établies, elle est synonyme de perspectives de croissance aussi bien sur le territoire national que dans d'autres États membres. Elle accroît aussi l'emploi et bénéficie aux salariés puisqu'elle autorise une plus grande souplesse, qui va des micro-emplois non professionnels à l'entrepreneuriat à temps partiel. Les ressources peuvent être utilisées de manière plus efficiente, ce qui accroît la productivité et la durabilité.

Selon une étude récente<sup>2</sup>, les cinq grands secteurs de l'économie collaborative (financement entre pairs, recrutement en ligne, location de logements entre particuliers, partage de voitures, diffusion en continu de musique et de vidéo) peuvent faire passer à 300 milliards d'euros en 2025 le chiffre d'affaires mondial, qui se situe aujourd'hui autour de 13 milliards d'euros. Un tiers des consommateurs européens déclarent qu'ils prendront de plus en plus part à l'économie collaborative<sup>3</sup>.

Cependant, l'émergence de nouveaux modèles économiques a souvent des répercussions sur les marchés en place, créant des tensions avec les prestataires de biens et de services. De part et d'autre, les critiques ont trait au flou réglementaire entourant l'application des règles sur la protection des consommateurs, la fiscalité, l'octroi de licences, les normes de santé et sécurité, la sécurité sociale et la protection de l'emploi. Les réactions hâtives ou inappropriées à ces enjeux risquent de créer des inégalités et d'entraîner une fragmentation des marchés.

Face à ces difficultés et incertitudes, il convient d'agir. Il faut un environnement réglementaire clair et équilibré, qui permette à l'économie collaborative de se développer, protège les travailleurs, les consommateurs et d'autres intérêts publics, et garantisse aux opérateurs déjà établis ou aux nouveaux venus sur le marché l'absence de toute entrave réglementaire inutile, quel que soit le modèle économique qu'ils utilisent.

Dans le cadre de la stratégie pour le marché unique numérique, une analyse du rôle des plateformes, y compris dans l'économie collaborative, a déjà été engagée. Cette initiative sera complétée par d'autres études intersectorielles et la sollicitation active des opérateurs économiques, des consommateurs et des pouvoirs publics<sup>4</sup>.

Sur la base des résultats obtenus, la Commission diffusera des lignes directrices sur la manière dont le droit de l'UE s'applique aux modèles économiques de l'économie collaborative et sur les dispositions pertinentes des législations nationales. Celles-ci se fonderont sur les directives «Services» et «Commerce électronique», la législation

---

<sup>2</sup> *Consumer Intelligence Series*: «The Sharing Economy». PwC 2015, <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>.

<sup>3</sup> Enquête internationale d'ING: «What's mine is yours - for a price. Rapid growth tipped for the sharing economy», [http://www.economics.com/ing\\_international\\_survey/sharing\\_economy\\_2015](http://www.economics.com/ing_international_survey/sharing_economy_2015).

<sup>4</sup> Une consultation publique sur l'environnement réglementaire concernant les plateformes, les intermédiaires en ligne, les données, l'informatique en nuage et l'économie collaborative a été lancée en septembre 2015.

européenne sur la protection des consommateurs et les dispositions pertinentes du traité. Elles tiendront compte des bonnes pratiques observées à l'échelle internationale et aideront les États membres et les opérateurs économiques à mieux comprendre les règles applicables. Elles encadreront également l'action coercitive de la Commission pour que les législations nationales n'entravent pas de façon injustifiée l'essor de l'économie collaborative. La Commission examinera aussi s'il existe des lacunes dans la réglementation et, éventuellement, comment y remédier. Elle élaborera un cadre de surveillance pour suivre l'évolution de l'économie collaborative à l'échelon local, national et sectoriel ainsi qu'à celui des entreprises.

**Actions:** *La Commission élaborera un programme européen sur l'économie collaborative, dont des lignes directrices sur la manière dont le droit de l'UE s'applique aux modèles de cette économie. Elle se penchera sur d'éventuelles lacunes réglementaires et suivra le développement de l'économie collaborative.*

## 2.2. Favoriser la croissance des PME et des jeunes pousses

Les PME constituent le pilier de l'économie européenne. Pourtant, les PME, les jeunes pousses et les jeunes entreprises cherchant à se développer sur le marché unique se heurtent encore à de trop nombreux obstacles. Beaucoup de PME répondent aux besoins d'un marché local ou régional. Peu considèrent comme leur le marché de l'UE ou nourrissent des ambitions paneuropéennes, ce qui limite l'innovation et la création d'emplois.

Les PME se plaignent entre autres:

- de la complexité de la réglementation sur la TVA,
- du flou entourant la législation sur les entreprises,
- des contraintes réglementaires, difficiles à comprendre et à appliquer,
- d'un manque d'accès au financement,
- des dispositions juridiques sur la faillite, dont elles craignent le caractère punitif,
- des obstacles à l'innovation.

La Commission est résolue à s'attaquer aux grandes difficultés auxquelles les PME, et surtout les jeunes pousses, sont confrontées à toutes les étapes de leur cycle de vie.

De nombreux chefs d'entreprise envisageant une activité transfrontière s'élèvent contre la **complexité de la réglementation sur la TVA**. Dans sa stratégie pour le marché unique numérique, la Commission a annoncé une action législative de simplification de la TVA visant en particulier à aider les petites entreprises du secteur du commerce électronique à déployer une activité transfrontière. En outre, dans son plan d'action en faveur d'un régime de TVA à l'épreuve de la fraude, elle proposera un ensemble complet de mesures de simplification conçu pour les PME, dans le but de réduire les contraintes administratives auxquelles celles-ci sont soumises. De telles mesures sont cruciales pour leur développement et favoriseront le commerce transfrontière.

Les entrepreneurs se plaignent également du **flou entourant la législation sur les entreprises**. La proposition de «société unipersonnelle» élaborée par la Commission, qui devrait être adoptée rapidement par les colégislateurs, réduira le coût de l'enregistrement d'une entreprise et simplifiera les procédures. Partant de cette initiative, la Commission, tout en continuant de lutter contre les sociétés écrans, envisagera d'autres moyens de simplifier et d'alléger la réglementation des entreprises, y compris en offrant des solutions numériques durant tout le cycle de vie d'une société, notamment pour l'enregistrement et le classement

des documents de la société et de l'information<sup>5</sup>. Au vu des difficultés considérables que l'exercice d'activités à l'échelle transnationale pose aux petites entreprises en particulier, la Commission examinera aussi la nécessité d'actualiser les règles de fusion transfrontière<sup>6</sup> et la possibilité de les compléter par des règles de scission transfrontière. Ces mesures permettraient aux PME de choisir plus facilement leur stratégie d'entreprise et de mieux réagir à l'évolution des marchés, sans pour autant affaiblir la protection sociale et celle de l'emploi.

Les jeunes pousses ont du mal à **déterminer les prescriptions réglementaires qu'elles doivent respecter**. C'est pourquoi la Commission accorde une attention particulière aux règles ayant des répercussions sur les PME lorsqu'elle envisage des solutions stratégiques ou évalue la législation, conformément au principe «think small first» (penser en priorité aux PME)<sup>7</sup>. Les États membres se sont attelés à la création de «guichets uniques», susceptibles de renseigner toute personne créant une entreprise dans un secteur quelconque de l'économie sur l'ensemble des exigences réglementaires auxquelles elle devra satisfaire. Pour compléter cette action, la Commission lancera une initiative sur les jeunes pousses, faisant appel à tous les acteurs concernés, dont les chefs d'entreprise, les communautés de «start-up», les partenaires sociaux et les pouvoirs publics régionaux et nationaux, afin d'améliorer l'environnement de ces entreprises en Europe. Dans ce cadre, elle organisera une consultation publique pour recueillir les idées des chefs d'entreprise. La Commission pourra aussi faire appel à la plateforme REFIT<sup>8</sup> pour recueillir des avis étayant ses décisions. Avec les parties prenantes, la Commission examinera comment le «portail numérique unique» établi au titre de la stratégie pour le marché unique numérique peut répondre au mieux aux besoins des jeunes pousses. De concert avec les participants à l'initiative sur les jeunes pousses, elle concevra les éléments spécifiques de ce portail qui faciliteront les activités transfrontières des jeunes pousses et les aideront à se développer dans toute l'Europe.

Les PME et les jeunes pousses **obtiennent difficilement des financements**. Les premières ont déjà été placées au cœur du plan d'investissement pour l'Europe. Ainsi, un quart de la garantie de l'EFSI servira à soutenir les PME et les entreprises de capitalisation moyenne du secteur de l'innovation, pour garantir aux jeunes pousses un accès plus large et plus rapide au financement à risque<sup>9</sup>. De plus, toute une série de mesures en faveur du capital-risque et du capital-investissement dans l'UE sont proposées dans le cadre de l'union des marchés des capitaux. Dans ce contexte, la Commission présentera des propositions concernant un fonds de fonds européens de capital-risque, subventionné par le budget de l'UE et ouvert pour attirer les capitaux privés, conformément au plan d'investissement pour l'Europe. Ce fonds servirait à promouvoir la création et le développement des jeunes pousses dans le marché unique.

---

<sup>5</sup> La réalisation de ces objectifs passe par des mesures, qui pourront être ou non législatives, mais ne seront pas liées à un type ou l'autre d'entreprise.

<sup>6</sup> Voir la directive 2005/56/CE sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux.

<sup>7</sup> Voir les orientations de la Commission sur l'amélioration de la réglementation, SWD(2015) 111.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm).

<sup>9</sup> Les instruments de financement de l'UE pour les jeunes pousses et les PME incluent l'EFSI et le dispositif InnovFin (financement européen de l'innovation), qui mettent fortement l'accent sur le financement à risque aux fins de l'innovation, en partie grâce à leur connexion avec le programme Horizon 2020. L'initiative en faveur des PME – FSIE et Horizon 2020/COSME (programme européen pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises) – via le groupe de la Banque européenne d'investissement (BEI), fournit des garanties non plafonnées pour les prêts aux PME et aux entreprises de capitalisation moyenne; les FSIE soutiennent également un grand nombre de pépinières d'entreprises et s'efforcent de motiver les régions à coopérer dans toute l'Europe et à investir dans une spécialisation intelligente et dans les technologies clés génériques.

En outre, plusieurs programmes européens de financement, comme Horizon 2020 ou COSME, ou ceux relevant des Fonds structurels et d'investissement européens (FSIE), comportent des initiatives visant à soutenir les PME et les jeunes pousses<sup>10</sup>. En ce qui concerne leurs possibilités de financement et leurs activités transfrontières, celles-ci bénéficient aussi des actions de conseil et de soutien financées au titre de divers programmes de l'Union<sup>11</sup>. La Commission utilisera des fonds du programme COSME pour financer des campagnes d'information ciblant les jeunes PME innovantes afin de les encourager à se développer à l'échelon transnational et à tirer parti des possibilités qui leur sont offertes.

Les répercussions des **faillites** constituent un frein à l'entrepreneuriat. La crainte d'être socialement stigmatisé, d'avoir à assumer les conséquences juridiques et d'être dans l'incapacité de rembourser les dettes contractées est plus forte en Europe que dans d'autres parties du monde, par exemple parce que les périodes de décharge des dettes y sont nettement plus longues. Il s'agit là d'éléments fortement dissuasifs pour une personne qui voudrait créer son entreprise. Les entrepreneurs doivent savoir qu'ils auront une **deuxième chance**. Partant des travaux réalisés<sup>12</sup>, la Commission soutiendra les chefs d'entreprise de bonne foi et présentera une proposition législative sur l'insolvabilité des entreprises, incluant des dispositions sur la restructuration précoce et la «seconde chance»<sup>13</sup>, pour garantir la mise en place, par les États membres, d'un environnement réglementaire permettant de gérer l'échec sans décourager les entrepreneurs de se lancer dans des projets innovants.

Il existe aussi des **barrières à l'innovation**. Le cadre établi par la Commission pour l'amélioration de la réglementation instaure les instruments nécessaires pour évaluer les éventuels effets de toute nouvelle proposition stratégique sur l'innovation, ainsi que pour recenser les entraves à l'innovation et trouver les moyens de les supprimer. Les membres de la plateforme REFIT peuvent apporter leurs conseils sur les questions soulevées en de telles occasions. Dans ce contexte, la Commission s'efforcera de repérer des marchés innovants où tester des méthodes novatrices de réglementation pour étudier la faisabilité et la pérennité de solutions innovantes ainsi que leur capacité à contribuer à stimuler l'investissement et, partant, la création d'emplois.

L'Europe aurait également intérêt à **attirer** davantage **les esprits innovants** venant des pays tiers. Comme il est souligné dans le programme en matière de migrations<sup>14</sup>, des dispositions visant à attirer les entrepreneurs, combinées à des mesures soutenant leur activité dans le marché unique, pourraient faire de l'Europe une destination plus attrayante pour les innovateurs originaires de pays tiers. Une telle mesure pourrait stimuler la création de jeunes pousses en Europe<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Ces initiatives facilitent la levée de capitaux pour les entreprises, grâce aux garanties de prêts et au financement à risque proposés en collaboration avec le groupe de la BEI. Leur objectif est de soutenir la création et l'expansion des jeunes pousses et PME innovantes en réduisant les risques pris par les investisseurs privés et en instaurant un écosystème plus favorable. Il s'agit entre autres de soutenir les pépinières d'entreprises à l'échelon régional ainsi que la connexion transfrontière stratégique des chaînes de valeur, en tant que priorité dans le contexte de la spécialisation intelligente.

<sup>11</sup> Par exemple par l'intermédiaire du réseau Entreprise Europe.

<sup>12</sup> Recommandation de la Commission du 12 mars 2014 relative à une nouvelle approche en matière de défaillances et d'insolvabilité des entreprises, C(2014) 1500.

<sup>13</sup> Voir aussi le plan d'action sur l'union des marchés des capitaux, COM(2015) 468.

<sup>14</sup> COM(2015) 240.

<sup>15</sup> Le potentiel d'innovation et de création d'emplois des entrepreneurs de pays tiers est considérable. Selon des données de 2011 de l'OCDE, les migrants des pays tiers sont plus susceptibles de monter leur entreprise (13,5 % de travailleurs indépendants contre 12,6 % pour la population autochtone) et de contribuer à la création d'emplois (les travailleurs indépendants d'origine étrangère possédant une petite ou moyenne entreprise créent entre 1,4 et 2,1 emplois supplémentaires).

**Actions:** *La Commission présentera une proposition législative sur l'insolvabilité des entreprises, incluant des dispositions sur la restructuration précoce et la «seconde chance», pour lutter contre la peur de l'échec des entrepreneurs et leur garantir une deuxième chance. Elle s'efforcera de poursuivre la suppression des obstacles administratifs au démarrage et à l'expansion de leurs activités, y compris par des initiatives facilitant le recours aux technologies numériques et les fusions et scissions à l'échelon transnational. La Commission lancera une initiative en faveur des jeunes pousses afin d'engager une vaste évaluation des exigences auxquelles ces entreprises doivent satisfaire et des moyens d'en réduire le nombre ou, à défaut, d'en faciliter le respect. Entre autres, le portail unique numérique sera doté d'éléments spécifiques qui faciliteront l'activité transfrontière des entreprises, et notamment des jeunes pousses. La Commission recourra aux fonds du programme COSME pour transmettre une information ciblée encourageant les jeunes PME innovantes à étendre leurs activités à l'échelon transnational et à tirer parti des avantages du marché unique. Grâce à son plan d'investissement pour l'Europe et à l'union des marchés des capitaux, la Commission facilitera l'accès des entrepreneurs au financement en Europe. Elle demandera à la plateforme REFIT d'axer son action sur les entraves à l'innovation et d'envisager les moyens de les réduire ou de les éliminer. Enfin, la Commission examinera quelles autres mesures pourraient être prises pour attirer les innovateurs, dont l'éventuelle extension de l'application de la «carte bleue» aux entrepreneurs.*

### **2.3. Faire du marché sans frontières des services une réalité concrète**

La directive sur les services de 2006 a abouti à une modernisation bienvenue de l'économie dans divers secteurs. Les États membres ont adopté plus d'un millier de mesures supprimant des obstacles injustifiés à la prestation de services par les entreprises et les professionnels.

Malgré tout, les entraves à l'exercice d'activités transnationales restent trop nombreuses: différences, et parfois incohérences, dans la réglementation des professions et activités réservées dans l'UE, obstacles réglementaires injustifiés à la prestation de services et manque de clarté et de prévisibilité dans certains secteurs clés pour ceux qui souhaiteraient fournir des services dans d'autres États membres.

Une action contre les restrictions les plus problématiques aurait des effets positifs sur l'entrepreneuriat et l'emploi, abaisserait les prix et contribuerait à une répartition plus efficace des ressources en Europe. Une telle action devrait porter à la fois sur les professions et sur la prestation de services.

**Les services professionnels** génèrent 9 % du PIB de l'Union et les professions réglementées représentent environ 20 % de la main-d'œuvre européenne<sup>16</sup>. Les services professionnels sont étroitement liés à d'autres secteurs<sup>17</sup>. Des services professionnels plus compétitifs et plus performants nourriront donc la compétitivité de l'industrie et bénéficieraient à l'économie dans son ensemble<sup>18</sup>.

L'Europe compte actuellement plus de 5 000 professions réglementées<sup>19</sup> regroupant plus de 50 millions de personnes. Conçues à l'origine pour protéger à la fois l'intérêt public et les

<sup>16</sup> Mesure de la prévalence de la réglementation professionnelle, enquête et étude commanditées par la Commission en 2014 et 2015, à paraître.

<sup>17</sup> Canton E., Ciriaci D. et Solera I., «The Economic Impact of Professional Services Liberalisation», *European Economy, Economic Papers* 533, 2014.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Base de données des professions réglementées:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home)

bénéficiaires des services, les réglementations sur l'accès à ces professions et leur exercice sont désormais pour beaucoup disproportionnées, et créent des obstacles réglementaires inutiles à la mobilité des professionnels, ce qui nuit à la productivité.

De récentes études<sup>20</sup> montrent que les réformes introduites par certains États membres pour ouvrir davantage les professions réglementées se traduisent par des créations d'emplois et un effet positif sur les prix pour les consommateurs<sup>21</sup>.

À l'échelon de l'Union, la directive sur les services interdit un certain nombre de réglementations et requiert des États membres qu'ils évaluent le caractère justifié et proportionné de certaines autres. La directive relative aux qualifications professionnelles<sup>22</sup> vise à promouvoir la mobilité des professionnels dans toute l'Union européenne, établit le cadre juridique facilitant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et organise, entre les États membres et la Commission, un processus d'évaluation de la réglementation des professions à l'échelon national. Ces dernières années, les États membres se sont engagés dans un processus de réforme qui a abouti à l'assouplissement ou à la suppression de divers obstacles réglementaires<sup>23</sup>.

Cependant, l'action d'évaluation mutuelle réalisée au cours des deux dernières années à la suite de la révision de la directive sur les qualifications professionnelles montre que la réglementation de professions similaires varie substantiellement d'un État membre à l'autre, tout comme les conditions dans lesquelles des activités sont réservées à certaines catégories<sup>24</sup>.

En conséquence, la Commission proposera, dans des lignes directrices établies périodiquement, des actions spécifiques visant à améliorer l'accès aux professions réglementées et leur exercice à l'échelle nationale et européenne. Ces actions recenseront les réformes concrètes nécessaires dans l'un ou l'autre État membre<sup>25</sup>. Toutes les questions liées à l'accès aux professions réglementées et à leur exercice seront évaluées.

Dans un premier temps, l'accent sera mis sur une sélection de professions dans des secteurs prioritaires<sup>26</sup>. Dans un second temps, les réformes seront évaluées et la question des derniers obstacles sera abordée<sup>27</sup>. En fonction des États membres et d'une évaluation des besoins

---

<sup>20</sup> Koumenta M., Humphris A., «The Effects of Occupational Licensing on Employment, Skills and Quality: A Case Study of Two Occupations in the UK», Queen Mary University of London; Pagliero M., «The effects of recent reforms liberalising regulated professions in Italy», Università di Torino & Collegio Carlo Alberto; Athanassiou E., Kanellopoulos N., Karagiannis R., Kotsi A., «The effects of liberalisation of professional requirements in Greece», Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Athènes, Rostam-Afschar D., «Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship», Freie Universität Berlin et German Institute for Economic Research (DIW Berlin), études commanditées par la Commission européenne en 2014 (bientôt disponible sur [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index_en.htm)).

<sup>21</sup> Par exemple, réformes des services fournis par les professions juridiques, les comptables, les conseillers fiscaux, les agents immobiliers et les physiothérapeutes, ainsi que d'autres services, plus innovants. Voir Athanassiou E. et al, *ibid.*, étude commanditée par la Commission européenne en 2014, publication prochaine.

<sup>22</sup> Directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013, devant être transposée par les États membres au 18 janvier 2016.

<sup>23</sup> À titre d'exemple, la plupart des tarifs obligatoires ont été supprimés, laissant place à des prix établis par le marché.

<sup>24</sup> Les considérations de justification et de proportionnalité peuvent différer pour une même activité, certains États membres affirmant clairement la possibilité de s'en remettre au fonctionnement du marché et à la législation générale, par exemple sur la protection des consommateurs, tandis que d'autres défendent une stricte réglementation des professions.

<sup>25</sup> Sur la base du processus actuel d'évaluation mutuelle, d'études universitaires, d'une enquête de grande ampleur et de la version actualisée de la base de données des professions réglementées.

<sup>26</sup> Par exemple les ingénieurs du bâtiment et des travaux publics, les architectes, les comptables, les juristes, les agents immobiliers, les guides touristiques et les conseils en propriété industrielle.

<sup>27</sup> Sur la base de rapports présentés tous les deux ans par les États membres.

prioritaires de chacun d'entre eux, les priorités de réforme seront abordées dans le cadre du semestre européen.

La Commission définira également un cadre d'analyse à l'intention des États membres, qui leur servira au moment d'examiner leur réglementation sur les professions ou de proposer une nouvelle réglementation. Ce cadre inclura une méthode permettant d'évaluer de façon exhaustive le caractère proportionné de la réglementation des professions. Les États membres devront prouver que l'intérêt public ne peut être préservé par d'autres moyens que la limitation de l'accès aux activités professionnelles concernées ou celle de leur exercice.

Enfin, l'évaluation mutuelle réalisée aidera aussi à moderniser le cadre juridique dans ce domaine, en permettant d'aborder les problèmes dus à la disparité des formes juridiques, aux exigences en matière de détention du capital et aux mesures restreignant l'exercice d'activités multidisciplinaires applicables à certains services aux entreprises. La Commission proposera, éventuellement au titre de l'initiative sur le passeport de services, une action législative sur des obstacles réglementaires tels que la diversité des formes juridiques, les exigences en matière de détention du capital et les mesures restreignant l'exercice d'activités multidisciplinaires dans les services aux entreprises les plus importants<sup>28</sup> et, si nécessaire, sur les prescriptions concernant l'organisation des entreprises de construction<sup>29</sup>.

En ce qui concerne **plus généralement les services**, l'accès à des informations fiables sur les prescriptions applicables constitue souvent un obstacle, notamment pour les prestataires de services transfrontières. Les prestataires de services de construction sont aussi parfois confrontés à certaines exigences liées à leur organisation dans leur État d'origine, qui compliquent énormément toute prestation de services dans un autre État membre. De plus, il convient d'aborder la question des exigences en matière d'assurance, auxquelles les prestataires de services aux entreprises et de services de construction ont souvent du mal à satisfaire.

Une initiative législative sera donc proposée pour les prestataires de services transfrontières, notamment dans le secteur des services de construction et des services aux entreprises. Les formulaires harmonisés mis en place au titre de cette initiative permettraient à un prestataire de services de communiquer à un pays d'accueil, en une seule fois, les informations qu'exige de lui la législation dudit pays pour fournir, à partir d'un autre État membre, des services sur son territoire. Ainsi, les entreprises sauront avec certitude quelles sont les exigences applicables, dans chaque État membre, dans des secteurs clés<sup>30</sup> pour la prestation transfrontière de services. Les consommateurs sauront aussi davantage à quoi s'en tenir. Ces exigences porteront entre autres sur la notification des travailleurs détachés, les qualifications professionnelles, etc., dans la mesure où elles sont conformes à l'article 16 de la directive sur les services et à l'article 9 de la directive d'exécution relative au détachement des travailleurs<sup>31</sup>.

Cette mesure renforcera la coopération entre États membres d'origine et d'accueil soutenant l'activité transfrontière des prestataires de services. Sur demande, les autorités de l'État

---

<sup>28</sup> Par exemple les services fournis dans les domaines de la comptabilité, de l'architecture et de l'ingénierie civile, tous extrêmement pertinents pour l'industrie.

<sup>29</sup> Par exemple l'obligation d'employer un certain nombre d'architectes ou d'ingénieurs, ou de disposer d'équipements particuliers, quels que soient les travaux devant réellement être entrepris.

<sup>30</sup> Dans le respect du cadre juridique actuel de l'UE.

<sup>31</sup> Bien que lié à des questions relevant de la directive sur les services ou de la directive d'exécution relative au détachement des travailleurs, le passeport ne modifiera pas le contenu de ces deux actes, et ne changera rien au fait que l'accès à certaines activités est réservé à des professionnels possédant les qualifications professionnelles nécessaires.

membre d'origine émettront un **passport de services** attestant que les prestataires satisfont aux prescriptions applicables dans l'État membre dans lequel ils envisagent de fournir leurs services<sup>32</sup>.

Conformément au principe selon lequel les informations sont recueillies «une seule fois», le passeport de services mettra un terme aux multiples demandes d'informations et de documentation déjà transmises à l'État membre d'origine, grâce à la création d'un système électronique commun de dépôt de documents par l'administration du pays d'origine, à la demande du prestataire de services. Combiné au formulaire harmonisé de notification, le système électronique de dépôt de documents facilitera le respect des exigences ex ante de notification et de contrôle.

**Actions:** *La Commission lancera une initiative législative visant à introduire un passeport de services, associé à un formulaire harmonisé de notification et à un système électronique de dépôt de documents, afin d'accroître la sécurité juridique et de réduire les obstacles auxquels sont confrontés les prestataires de services souhaitant étendre leurs activités en accédant à d'autres marchés dans l'UE. Elle continuera d'améliorer l'accès aux services professionnels à l'échelle nationale et européenne en formulant des orientations régulières sur les réformes concrètes nécessaires dans l'un ou l'autre État membre et pour les professions soumises à une réglementation injustifiée. La Commission présentera également un cadre d'analyse que les États membres pourront utiliser lorsqu'ils passeront en revue leur réglementation sur les professions ou proposeront une nouvelle réglementation. Enfin, elle proposera une action législative sur des obstacles réglementaires tels que la diversité des formes juridiques, les exigences en matière de détention du capital et les mesures restreignant l'exercice d'activités multidisciplinaires dans certains grands services aux entreprises et, si nécessaire, sur les prescriptions concernant l'organisation des entreprises de construction. De plus, la Commission suivra l'évolution du marché et, au besoin, prendra des mesures appropriées en ce qui concerne les prescriptions en matière d'assurance applicables aux prestataires de services aux entreprises et de services de construction.*

#### **2.4. S'attaquer aux mesures restrictives dans le commerce de détail**

Le commerce – de détail et de gros – compte parmi les plus grands secteurs de services en Europe: en 2012, il représentait 9,6 % de la valeur ajoutée et 13,1 % de l'emploi total. Entre 2010 et 2012, la productivité dans ce secteur est restée au point mort dans l'Union, alors qu'aux États-Unis, elle croissait de 3,9 %. Selon les conclusions d'études récentes<sup>33</sup>, une réglementation restrictive entrave l'entrée dans le secteur, ce qui limite le nombre d'ouvertures de magasins pour la plupart des types d'établissements commerciaux, freine la concurrence et conduit à une augmentation des prix à la consommation. Le développement du commerce électronique ne changera rien au problème, car une présence physique demeure souvent importante pour la relation de confiance nouée avec le consommateur.

La réglementation relative à l'établissement et au fonctionnement des commerces de détail relève principalement de la responsabilité des États membres. Les dispositions d'application régionale ou locale tendent également à jouer un rôle important. Pour respecter le principe de la liberté fondamentale d'établissement inscrit dans le traité, la réglementation doit cependant

<sup>32</sup> L'État membre dans lequel le prestataire de services souhaite fournir ses services restera responsable de la définition de ces prescriptions, qui doivent cependant rester conformes aux dispositions pertinentes du droit de l'UE.

<sup>33</sup> Holland van Giizen Advocaten, «Legal study on retail establishment through the 28 Member States: Restrictions and freedom of establishment», à paraître; analyse interne de la Commission, 2015.

être justifiée par des objectifs de politique publique, tels que la protection de l'environnement, la planification urbaine ou l'aménagement du territoire, ou encore la protection des consommateurs. Elle doit être appropriée et proportionnée aux objectifs poursuivis. L'examen par les pairs consacré à l'établissement des commerces de détail<sup>34</sup> a montré que l'ouverture d'un magasin est soumise à des conditions et à des procédures excessives et inadéquates.

Les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour réglementer le secteur de la vente au détail, mais ils ne peuvent indûment restreindre les libertés sous-tendant le marché unique. Il convient qu'ils évaluent et, si nécessaire, modernisent leurs marchés de la vente au détail, en s'inspirant au besoin des solutions éprouvées et moins perturbatrices élaborées dans certains d'entre eux.

La Commission va donc définir des bonnes pratiques en matière de restrictions à l'ouverture et au fonctionnement des commerces de détail dans le marché unique, dans le respect du principe de subsidiarité et des objectifs légitimes de politique publique poursuivis par les États membres. Ce faisant, elle aidera les États membres à garantir aux consommateurs l'éventail de choix qu'ils méritent. Cette initiative fournira aussi des orientations en vue de la définition des priorités de la Commission concernant une action coercitive par rapport aux mesures restrictives observées dans le secteur de la vente au détail.

**Actions:** *La Commission définira des bonnes pratiques facilitant l'ouverture de magasins de détail et limitant les mesures restreignant leur fonctionnement dans le marché unique. Ces bonnes pratiques serviront d'orientations pour les réformes des États membres et la définition des priorités de la politique garantissant le respect de la législation dans le secteur du commerce de détail.*

## **2.5. Prévenir les discriminations à l'égard des consommateurs et des entrepreneurs**

L'essor du commerce en ligne et l'accroissement des déplacements d'un État membre à l'autre ont créé de nouvelles opportunités pour les chefs d'entreprise et élargi l'accès des consommateurs aux biens et services.

Pourtant, des discriminations fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence sont encore trop souvent observées. La Commission et les centres européens des consommateurs reçoivent régulièrement des plaintes émanant de consommateurs se voyant refuser l'accès à des sites web moins onéreux, à certaines offres ou à des réductions. Les consommateurs d'autres États membres sont souvent confrontés à des prix excessivement plus élevés ou ont du mal à obtenir les mêmes services que les clients locaux. Ces pratiques concernent un vaste éventail de biens et services, qui vont des billets d'entrée dans les parcs d'attraction aux tarifs des services d'utilité publique.

Même si les différences observées dans les conditions d'accès, de tarification ou de vente sont parfois le résultat d'écart objectifs, par exemple dans les coûts de livraison, ou d'exigences légales justifiées, elles s'expliquent aussi souvent par des stratégies injustifiées de fragmentation du marché sur une base territoriale.

Ces stratégies vont à l'encontre de la conception même du marché unique. Elles minent la confiance des consommateurs et leur désir d'acheter dans un autre État membre, en ligne ou sur place. Le manque à gagner pour les entreprises et pour l'économie européenne va bien au-delà de la transaction individuelle dont un négociant particulier peut retirer un profit accru.

---

<sup>34</sup> Cet examen par les pairs du cadre réglementaire régissant l'établissement des commerces de détail a été effectué en 2014 et 2015.

L'article 20 de la directive sur les services<sup>35</sup> interdit déjà tout type de restrictions territoriales injustifiées<sup>36</sup>, mais en se référant uniquement à des principes généraux qui, dans la réalité, n'ont pas toujours empêché les pratiques discriminatoires. Il convient en conséquence de prendre de nouvelles mesures pour garantir l'application de ces principes et élaborer des dispositions concrètes contre les discriminations fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence auxquelles sont soumis les acteurs économiques.

Dans sa stratégie pour un marché unique numérique<sup>37</sup>, la Commission a déjà annoncé qu'elle présenterait, d'ici la mi-2016, des propositions législatives visant à supprimer les blocages géographiques injustifiés. Cette démarche reflète les conclusions du Conseil européen de juin 2015<sup>38</sup>. Dans le cadre de son action plus générale en faveur d'un marché unique plus équitable, la Commission entend lutter globalement contre toutes les formes de traitement discriminatoire injustifié des acheteurs au sein de l'Union européenne, qu'elles se manifestent au cours d'une vente directe ou via des canaux de distribution, et quelles que soient la façon dont elles se produisent ou la technologie utilisée.

En septembre, la Commission a lancé une consultation publique sur le géoblocage et d'autres restrictions appliquées aux achats et à l'accès à l'information dans l'UE<sup>39</sup>. Les résultats de cette consultation apporteront un éclairage essentiel à l'élaboration des prochaines mesures législatives de la Commission sur les blocages géographiques et d'autres formes de discrimination à l'encontre des opérateurs économiques, fondées sur le lieu de résidence ou la nationalité. Ces mesures devront aller de pair avec une application accrue de la législation dans chaque État membre, laquelle, comme annoncé dans la stratégie pour le marché unique numérique, doit être consolidée par un remaniement du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs.

**Actions:** *Dans le prolongement de son initiative sur les blocages géographiques prévue dans la stratégie pour le marché unique numérique et dans le cadre d'une démarche globale visant à rendre plus équitable le marché unique, la Commission adoptera des mesures, tant législatives que coercitives, pour lutter contre les différences injustifiées de traitement des consommateurs – en matière d'accès, de prix, ou concernant toute autre condition de vente – qui sont fondées sur la résidence ou la nationalité. À cette fin, elle recensera et interdira les formes spécifiques de discrimination fondées sur la résidence qui ne sont pas motivées par des facteurs objectifs et vérifiables, facilitera l'information des consommateurs et de leurs associations représentatives sur l'existence et la forme d'éventuelles discriminations, y compris au moyen d'instruments favorisant la transparence, et renforcera l'action coercitive des autorités nationales en remaniant le règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs.*

<sup>35</sup> Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006.

<sup>36</sup> Les entreprises européennes proposent leurs biens et leurs services sur le territoire de l'Union européenne. Elles ne peuvent être soumises à des traitements différents pour des raisons liées au pays d'origine, au lieu d'établissement ou à la situation géographique. De même, des discriminations à l'encontre des consommateurs fondées sur la nationalité, la résidence ou la situation géographique n'ont pas leur place dans un véritable marché unique européen. Seules des raisons objectives et vérifiables peuvent justifier l'application de conditions et de prix différents à des clients se trouvant vivre dans des États membres différents.

<sup>37</sup> COM(2015) 192.

<sup>38</sup> Dans ses conclusions de juin 2015, le Conseil européen appelle la Commission à agir pour «lever les derniers obstacles à la libre circulation des biens et services vendus en ligne et s'attaquer aux discriminations injustifiées fondées sur la localisation géographique».

<sup>39</sup> Voir <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>.

### 3. ENCOURAGER LA MODERNISATION ET L'INNOVATION

#### 3.1. La modernisation de notre système de normalisation

Les normes sont indispensables à l'innovation et au progrès dans le marché unique: elles renforcent la sécurité, l'interopérabilité et la concurrence et contribuent à la suppression des obstacles aux échanges commerciaux. Elles sont indispensables à la compétitivité européenne. Au cours des dernières décennies, le système européen de normalisation a largement contribué à ce succès. Une étude récente du Royaume-Uni<sup>40</sup> montre que l'utilisation des normes a contribué à hauteur de plus de 28 % à la croissance de la productivité britannique, tandis que le bénéfice que les entreprises retirent, globalement, de l'utilisation des normes représente, selon les estimations, jusqu'à 5 % de leur chiffre d'affaires annuel. Ce succès a été possible grâce à un partenariat public-privé unique entre le régulateur européen et la communauté européenne de la normalisation.

Mais le processus de normalisation se heurte à des difficultés dues à la nature changeante de l'économie et à la diversification des modèles d'entreprise, au rôle de plus en plus important des technologies de l'information et de la communication (TIC) et à l'importance croissante des services dans les chaînes de valeur mondiales actuelles, caractérisées par le couplage de plus en plus fréquent de biens et services.

Le système européen de normalisation doit être à la hauteur de ces défis et produire en temps utile et de manière inclusive des normes axées sur le marché, tout en permettant à l'Europe de consolider son rôle prépondérant dans la normalisation internationale. Les normes européennes doivent soutenir les politiques de l'UE et offrir une sécurité et une interopérabilité renforcées pour les innovations numériques. C'est pourquoi un plan prioritaire de normalisation intégrée, axé sur les technologies TIC et sur une révision du cadre européen d'interopérabilité, a été lancé dans le cadre de la stratégie pour le marché unique numérique.

D'une manière plus générale, il faut moderniser le partenariat existant. La Commission proposera donc une «initiative commune sur la normalisation» qui réunira la Commission, l'industrie concernée, les organisations européennes de normalisation et la communauté de la normalisation d'une manière générale. Cette initiative commune visera à accélérer la normalisation dans tous les domaines et à mieux définir les priorités en la matière. Une fois les discussions avec les parties concernées terminées, cette initiative pourrait être approuvée au début de 2016.

En outre, le développement et l'utilisation de normes volontaires européennes concernant le secteur des services présentent encore un fort potentiel inexploité pour la servicification et l'instauration d'un marché européen des services intégré<sup>41</sup>. De telles normes pourraient réduire les coûts et la fragmentation du marché. Or, elles ne représentent aujourd'hui encore que 2 % de l'ensemble des normes de l'UE. En s'inspirant de son expérience réussie dans le secteur des produits, la Commission publiera des orientations ciblées dans lesquelles les divers enjeux concernés seront abordés, notamment la nécessité de garantir des normes reposant sur la demande et adoptées là où elles sont le plus nécessaires.

**Actions:** *Pour moderniser notre système de normalisation, la Commission proposera une «initiative commune sur la normalisation», qu'elle adoptera d'un commun accord avec la communauté de la normalisation européenne. Elle publiera également des orientations*

<sup>40</sup> British Standards Institution (BSI), *The Economic Contribution of Standards to the UK Economy*, 2015.

<sup>41</sup> Comme indiqué au point 2.3 ci-dessus.

*ciblées sur la normalisation des services. La confiance des entreprises et des consommateurs dans les services transfrontières, et les échanges transfrontières s'en trouveront renforcés.*

### **3.2. Des marchés publics plus transparents, plus efficaces et plus responsables**

Les marchés publics représentent environ 19 % du PIB de l'UE, plus de 2 300 milliards d'euros étant dépensés chaque année par les pouvoirs publics et les services d'utilité publique. En 2014, l'UE a procédé à une importante refonte de son cadre régissant les marchés publics, en simplifiant les procédures, en assouplissant les règles et en les adaptant pour qu'elles servent mieux d'autres politiques du secteur public, en particulier l'innovation. Il s'agissait en l'occurrence de rendre les marchés publics plus efficaces et stratégiques, dans le respect des principes de transparence et de concurrence, au profit tant des acheteurs publics que des opérateurs économiques, notamment les PME.

Mais l'UE peut et doit aller plus loin. La passation des marchés publics s'effectue encore souvent sans les compétences entrepreneuriales, les connaissances techniques ou la compréhension des procédures nécessaires, ce qui entraîne des insuffisances en matière de conformité et des conséquences négatives à la fois pour les entreprises et les contribuables.

L'un des principaux problèmes est le manque de données disponibles et d'outils d'analyse qui permettraient de prévenir ou de détecter les problèmes ou les irrégularités. En outre, la manière dont les systèmes de recours nationaux fonctionnent peut varier considérablement, en particulier en ce qui concerne la durée de la procédure. Il existe également des différences significatives dans les honoraires et les frais de justice. Enfin, les données concernant les plaintes ne sont pas collectées de manière structurée.

Un autre problème tient à la complexité et à la durée des processus de passation de marchés, qui entraînent souvent des retards, en particulier pour les projets d'infrastructure à grande échelle. Neuf projets d'infrastructure à grande échelle sur dix ne se déroulent pas comme prévu: les dépassements allant jusqu'à 50 % des coûts sont monnaie courante. Les retards sont également courants à toutes les étapes du processus, de la planification du projet jusqu'à sa mise en œuvre et l'exécution du contrat.

Sur la base des données disponibles, on constate que l'attribution des projets d'une valeur de plus de 700 millions d'euros prend généralement beaucoup plus de temps<sup>42</sup> et ce n'est pas parce que la période pour soumissionner est plus longue. Si la durée moyenne d'une procédure, de l'envoi de l'appel d'offres jusqu'à l'attribution du contrat, est généralement de trois mois et demi pour des projets d'infrastructure à grande échelle, elle est d'environ 25 mois, voire 35 mois, pour les procédures négociées.

La Commission prendra donc un certain nombre d'initiatives. Elle cherchera à faciliter la collecte, la consolidation, la gestion et l'analyse des données sur les marchés publics, en soutenant les efforts déployés par les États membres en vue d'une meilleure gouvernance dans la passation des marchés publics. En s'appuyant sur les politiques déjà en place, telles que la passation de marchés publics en ligne (eProcurement), la Commission encouragera la mise au point d'outils destinés à améliorer la qualité et la disponibilité des données en rationalisant les mécanismes de collecte de données existants et en soutenant la création de registres de marchés. Elle favorisera également la mise au point d'outils d'analyse des

---

<sup>42</sup> La durée des procédures pour les projets à grande échelle est calculée sur la base des données TED pour les marchés passés entre 2010 et 2014. Les calculs pour un projet type sont tirés d'un document de travail de la Commission européenne, «Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Law» («Impact et efficacité de la législation de l'UE relative aux marchés publics»), SEC(2011) 853.

données, en particulier aux fins de la détection d'anomalies dans la procédure de passation des marchés.

La Commission cherchera également à améliorer l'efficacité, l'efficience et la transparence du système de recours en matière de passation des marchés prévu dans les directives «Recours»<sup>43</sup>. Ces directives visent à faire en sorte que les décisions en matière de marchés publics puissent faire l'objet de recours aussi efficaces et rapides que possible. Des procédures de recours existent dans tous les États membres et sont largement utilisées par les opérateurs économiques.

La Commission encouragera les organes de recours de première instance à coopérer et à travailler en réseau afin d'améliorer l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Une attention particulière sera accordée au renforcement des organes de recours de première instance spécialisés dans le règlement des litiges administratifs. La Commission améliorera également le contrôle de l'efficacité des systèmes de recours nationaux en procédant régulièrement à des évaluations, notamment par l'intermédiaire du tableau d'affichage du marché unique. Cette action sera complétée par le rapport d'évaluation REFIT prévu par la directive «Recours».

En outre, la Commission offrira aux États membres la possibilité de bénéficier d'une assistance et de conseils sur la légalité des aspects de leurs projets liés aux appels d'offres. Cette assistance reposera sur un mécanisme d'évaluation ex ante volontaire, pour les projets d'infrastructures dont la valeur totale est égale ou supérieure à 700 millions d'euros.

Une procédure spécifique sera mise au point afin de permettre aux pouvoirs adjudicateurs d'obtenir un avis de la Commission sur la compatibilité de la procédure d'appel d'offres envisagée avec les règles de l'UE relatives aux marchés publics, sur la base de la notification du projet. Cette notification devra contenir des informations concernant le projet, ainsi que tous les documents pertinents, y compris la version préliminaire des documents d'appel d'offres. La Commission rendra son avis dans un délai qui ne devrait en principe pas excéder trois mois à compter de la notification du projet. Elle fera le point sur cette expérience en temps voulu afin de déterminer si ses résultats sont en adéquation avec les besoins et les attentes.

**Actions:** *La Commission mettra en place un mécanisme ex ante volontaire pour l'évaluation des aspects de certains projets d'infrastructures à grande échelle liés à la passation de marché. Elle encouragera les États membres à améliorer le contrôle des décisions en matière de marchés publics en promouvant la mise en réseau des organes de recours de première instance, en fournissant une assistance juridique et technique spéciale aux États membres désireux de créer ou de renforcer des organes de recours de première instance spécialisés dans les litiges administratifs, et en améliorant le suivi de l'efficacité par des évaluations régulières, y compris par l'intermédiaire du tableau d'affichage du marché unique. La Commission collaborera avec les États membres en vue de l'amélioration de la transparence et de la qualité des systèmes nationaux de passation des marchés publics grâce à des données de meilleure qualité, en mettant en place des registres couvrant l'ensemble du cycle de vie des contrats et en soutenant la mise au point et le déploiement d'un outil d'analyse de données et de détection des anomalies afin d'améliorer les capacités de détection des irrégularités, existantes ou futures, en matière de marchés publics.*

<sup>43</sup> Directive 2007/66/CE du 11 décembre 2007.

### 3.3. Consolidation du cadre européen de propriété intellectuelle

Les secteurs à forte intensité de droits de propriété intellectuelle représentent 39 % du PIB et 35 % des emplois dans l'Union européenne et sont un moteur de l'innovation. D'importants progrès ont été réalisés dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle en Europe, notamment grâce à l'adoption récente du système de brevet unitaire<sup>44</sup> et à la modernisation de l'acquis en matière de marques.

Le système de brevet unitaire jouera un rôle essentiel en favorisant l'innovation<sup>45</sup> dans les États membres participants<sup>46</sup>. L'Europe est aujourd'hui sur le point de concrétiser ce brevet et d'établir la juridiction européenne spécialisée dans les brevets que l'industrie réclame depuis des décennies. Mais l'enjeu, à présent, consiste à mener à bien la phase finale, notamment en levant les incertitudes sur la manière dont le brevet unitaire coexistera avec les brevets nationaux et les certificats complémentaires de protection (CCP) nationaux, ainsi que sur l'éventuelle création de CCP unitaires.

Le certificat complémentaire de protection est d'une importance capitale pour les fabricants de produits pharmaceutiques, d'équipements médicaux, de produits pour la santé animale et de produits pour le traitement des cultures, mais également pour les nouveaux secteurs dont les produits sont susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de mise sur le marché.

Un CCP unitaire apporterait une sécurité juridique renforcée aux secteurs dont les produits font l'objet d'autorisations de mise sur le marché réglementées. Plus précisément, un CCP unitaire permettrait d'améliorer la transparence et la sécurité concernant la protection des médicaments. Ainsi, les fabricants de médicaments novateurs et génériques/biosimilaires pourraient plus aisément investir et les États membres pourraient optimiser leurs budgets de santé, ce qui permettrait aux patients d'avoir plus facilement accès aux médicaments.

Afin de renforcer l'implantation dans l'UE des activités de fabrication et la compétitivité dans les secteurs industriels dont les produits font l'objet d'autorisations de mise sur le marché réglementées, la Commission envisagera de réajuster certains aspects de la protection par brevet et par CCP. Une dérogation CCP pour la fabrication pourrait permettre aux industries des médicaments génériques et biosimilaires de l'UE de créer des milliers d'emplois dans les secteurs des technologies de pointe au sein de l'UE ainsi que de nombreuses entreprises<sup>47</sup>. Une mise à jour de la portée de la dérogation au brevet aux fins de la recherche permettrait, entre autres, de régulariser l'approvisionnement en principes pharmaceutiques actifs dans l'ensemble du marché unique.

L'UE et ses États membres doivent également davantage soutenir les PME pour qu'elles puissent tirer pleinement avantage de la possibilité de protéger leurs investissements. Une étude récente de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) a montré qu'en Europe, seuls 9 % des PME possèdent des droits de propriété intellectuelle, mais qu'en

---

<sup>44</sup> Le brevet unitaire est un titre juridique qui fournira une protection uniforme dans l'ensemble de l'UE selon le principe du guichet unique, ce qui présentera d'énormes avantages sur le plan des coûts et permettra de réduire les charges administratives. Dans le cadre de ce train de mesures, une juridiction unifiée du brevet, à savoir une instance unique spécialisée dans les brevets, sera mise en place.

<sup>45</sup> La pleine mise en œuvre du brevet unitaire se traduira par une hausse de 0,25 % du PIB de l'UE. Les gains potentiels pour les différents États membres varient, mais pourraient dans certains cas représenter plus de 1 % du PIB.

<sup>46</sup> Le 30 septembre 2015, la Commission a adopté une décision confirmant la participation de l'Italie à la coopération renforcée dans le domaine de la protection par brevet unitaire dans l'UE. Le nombre total des États membres participants a ainsi été porté à 26, la Croatie et l'Espagne n'étant pas incluses.

<sup>47</sup> Vanda Vicente et Sergio Simoes, 2014, «Manufacturing and export provisions: Impact on the competitiveness of European pharmaceutical manufacturers and on the creation of jobs in Europe».

moyenne, ces PME génèrent, par salarié, un excédent de recettes de 32 % par rapport à celles qui ne possèdent pas de droits de propriété intellectuelle<sup>48</sup>. Dans le cadre du suivi du plan d'action de 2014 sur le respect des droits de propriété intellectuelle (DPI)<sup>49</sup>, la Commission aidera les petites entreprises à mieux protéger, gérer et faire respecter les droits de propriété intellectuelle, grâce à une meilleure coordination de la disponibilité des informations et des programmes d'assistance financière. La Commission fera également avancer les travaux sur l'optimisation du savoir-faire traditionnel européen et assurera le suivi de la consultation publique sur la protection des indications géographiques pour les produits non agricoles.

Enfin, comme annoncé dans la stratégie pour le marché unique numérique pour l'Europe, la Commission réexaminera le cadre de mise en œuvre des DPI afin de faire face à l'internationalisation des infractions. Elle privilégiera une approche dite «follow the money» («suivez l'argent»)<sup>50</sup>, qui consiste à priver de leurs revenus les contrevenants agissant à une échelle commerciale, car ce sont ces violations des DPI qui sont les plus préjudiciables à l'économie de l'UE. Dans le droit fil des objectifs de cette stratégie, une attention particulière sera accordée aux PME, dans le but de les aider à faire respecter leurs droits de propriété intellectuelle.

**Actions:** La Commission proposera des initiatives visant à consolider et moderniser le cadre régissant la propriété intellectuelle, y compris des mesures destinées à inciter les PME à recourir aux droits de propriété intellectuelle. Après avoir organisé des consultations, elle envisagera et proposera, au besoin, des mesures supplémentaires propres à améliorer le système des brevets en Europe, notamment pour les industries pharmaceutiques et autres dont les produits font l'objet d'autorisations de mise sur le marché réglementées. Comme annoncé dans la stratégie pour le marché unique numérique, elle examinera en 2016 le cadre de mise en œuvre des droits de propriété intellectuelle, en suivant l'approche dite «follow the money» pour les infractions commises à une échelle commerciale.

## 4. GARANTIR DES RÉSULTATS CONCRETS

### 4.1. Une culture du respect des règles et du contrôle avisé de leur application

Le respect effectif des règles est essentiel si l'on veut que les possibilités offertes par le marché unique et ses bénéfices se concrétisent. À la mi-2015, quelque 1 090 procédures d'infraction étaient en cours dans le domaine du marché unique<sup>51</sup>. En moyenne, les administrations nationales, avec l'aide de la Commission, ont besoin de pratiquement 30 mois pour mener une procédure d'infraction à terme. En outre, nombreuses sont les personnes et les entreprises qui ignorent encore les possibilités qui s'offrent à elles pour faire respecter leurs droits. Le marché unique et la confiance des citoyens en pâtissent. Cette situation ne peut plus durer.

Pour qu'il y ait un changement, il faut suivre une approche globale qui couvre toutes les étapes de l'élaboration des politiques, de la conception à la mise en œuvre, en passant par l'information, conformément à l'approche «mieux légiférer». Il s'agit notamment de mieux

<sup>48</sup> OHIM, «Intellectual property rights and firm performance in Europe: an economic analysis», rapport d'analyse à l'échelon des entreprises, 2015.

<sup>49</sup> COM(2014) 392.

<sup>50</sup> Plutôt que de pénaliser le citoyen ayant enfreint (souvent à son insu) des DPI, l'approche «follow the money» vise à priver les contrevenants agissant à une échelle commerciale des revenus qui les ont attirés dans de telles activités.

<sup>51</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/infringements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm)

intégrer les aspects liés à l'évaluation et au contrôle de l'application dans l'élaboration des politiques, de mieux assister et orienter les États membres dans l'application des règles du marché unique et de définir une politique coercitive plus cohérente et plus efficace en vue d'améliorer la conformité globale avec les règles du marché unique et avec le droit de l'UE d'une manière générale. La Commission est déterminée à y parvenir.

Elle se fonde à cet effet sur ses lignes directrices pour une meilleure réglementation et promeut un partenariat renforcé avec les États membres au moyen d'un certain nombre d'initiatives, telles que des plans de mise en œuvre pour les nouveaux textes législatifs importants; des dialogues annuels avec chaque État membre au sujet du respect des règles; et un ensemble complet d'outils favorisant le respect des règles<sup>52</sup>. La Commission intensifiera ses efforts pour effectuer des contrôles systématiques de la conformité de la législation nationale. Elle s'efforcera également de mettre au point un outil d'analyse des données, qui pourrait contribuer à mieux détecter les infractions.

La Commission élaborera et appliquera également des stratégies sectorielles afin de rationaliser le système de surveillance de l'application du droit de l'UE. À la suite de la communication de 2012 sur une meilleure gouvernance pour le marché unique, un certain nombre de mesures d'exécution ont été prises afin de garantir une progression rapide dans des domaines essentiels pour la croissance. Cette stratégie a eu des résultats positifs. Forte des enseignements tirés de cet exercice, la Commission réfléchira à la possibilité d'élargir le champ des secteurs faisant l'objet de ces mesures.

Elle entend notamment proposer une initiative réglementaire sur un outil d'information sur le marché unique, qui lui permettra de recueillir des informations auprès d'acteurs du marché spécifiques. La capacité à obtenir en temps utile des informations quantitatives et qualitatives complètes et fiables auprès d'acteurs du marché spécifiques permettra à la Commission de mieux contrôler et faire appliquer les règles de l'UE dans des domaines prioritaires et de proposer des améliorations lorsqu'une évaluation révèle que l'insuffisance des mesures coercitives est due à des lacunes dans la législation sectorielle concernée. Ce nouvel instrument ne devrait être utilisé qu'après que toutes les informations disponibles ont été dûment examinées et que s'il ressort de cet examen qu'il convient de collecter directement auprès des acteurs du marché des informations complètes et fiables sur le comportement des entreprises sur le marché; lorsque des pratiques des États membres entraveront le bon fonctionnement du marché unique, il sera tenu compte des pratiques exemplaires à suivre en la matière. Sur cette base, la Commission publiera un rapport, en tenant compte du caractère confidentiel de certaines des informations collectées. Ce nouvel outil d'information sur le marché permettra à la Commission de mieux cibler sa coopération avec les États membres, de renforcer la base des procédures d'infraction et de déterminer si des solutions réglementaires s'imposent.

En collaboration avec les États membres, la Commission renforcera et rationalisera également les outils existants pour la résolution de problèmes liés au marché unique tels que SOLVIT<sup>53</sup>. Les problèmes sont mieux résolus s'ils sont traités à un stade précoce et à l'échelon national. La Commission envisagera en particulier un suivi approprié des problèmes récurrents ou structurels qui n'ont pas pu être résolus par l'intermédiaire de SOLVIT. De même, elle informera davantage les citoyens et les entreprises sur leurs droits et sur la possibilité

---

<sup>52</sup> Par exemple, par des réseaux, des réunions de comités d'experts ou des lignes directrices.

<sup>53</sup> SOLVIT est un service fourni par l'administration nationale de chaque pays de l'UE, de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège. Il a pour objectif de trouver des solutions dans un délai de dix semaines à compter de la date à laquelle une affaire est prise en charge par le centre SOLVIT du pays dans lequel le problème s'est présenté.

d'utiliser les mécanismes de recours nationaux, y compris par l'intermédiaire du portail numérique unique.

*Actions: La Commission appliquera une stratégie coercitive avisée/avisée de contrôle de l'application de la législation, y compris à l'échelon sectoriel. Elle proposera une initiative réglementaire lui permettant de collecter des informations fiables directement auprès d'acteurs du marché spécifiques, en vue de préserver et d'améliorer le fonctionnement du marché unique. Elle continuera de renforcer son partenariat avec les États membres au moyen de plans pour la mise en œuvre de nouveaux textes législatifs importants, de dialogues annuels avec chaque État membre au sujet du respect des règles et de l'éventuelle mise au point d'un outil d'analyse des données permettant d'améliorer le suivi de la législation relative au marché unique. Enfin, elle renforcera et rationalisera les outils servant à la résolution des problèmes liés au marché unique, y compris le réseau SOLVIT, et sensibilisera les citoyens et les entreprises à leurs droits.*

#### **4.2. Améliorer la mise en œuvre de la directive «Services» en réformant la procédure de notification**

Pour que toutes les nouvelles mesures réglementaires concernant les services qui sont imposées par les États membres soient non discriminatoires, justifiées par des objectifs d'intérêt public et proportionnées, la directive «Services» fait obligation aux États membres de les notifier à la Commission.

Il subsiste malgré tout une multitude de règles et de réglementations nationales différentes et la procédure de notification n'est souvent pas respectée. Sept États membres n'ont pas communiqué de nouvelle réglementation depuis l'entrée en vigueur de la directive «Services» en 2009. Cinq États membres n'en ont notifié que très peu. D'autres États membres, en revanche, en ont envoyé beaucoup.

Qui plus est, la Commission ou les autres États membres n'ont guère la possibilité d'intervenir de façon efficace car dans la plupart des cas, les États membres notifient la version définitive des textes législatifs au lieu des projets<sup>54</sup>.

En outre, les notifications ne sont pas transparentes: les consommateurs et les entreprises affectés n'y ont pas accès et ne peuvent réagir qu'a posteriori, en déposant une plainte alors qu'ils subissent déjà les contraintes réglementaires et les coûts supplémentaires. Cette situation est manifestement en contradiction avec celle découlant de la directive «Transparence»<sup>55</sup>, qui garantit la transparence à l'égard des parties concernées dans le domaine des marchandises et des services de la société d'information.

Enfin, le cadre de notification actuel ne prévoit pas d'appréciation approfondie du caractère proportionné de la réglementation. En conséquence, les États membres ont souvent du mal à évaluer le caractère proportionné des nouvelles exigences en matière de services. Un système préventif s'inscrivant dans un système de notification renforcé pourrait dès lors sensiblement contribuer à définir d'éventuelles solutions de remplacement et des mesures moins intrusives pour atteindre les objectifs visés.

---

<sup>54</sup> Entre septembre 2013 et février 2015, la Commission a reçu 277 notifications des États membres; 198 d'entre elles concernaient la version finale d'actes législatifs et 79 des projets d'actes législatifs, ce qui signifie que 71 % des exigences notifiées étaient déjà en vigueur.

<sup>55</sup> Directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques (la directive «Transparence»). Cette directive a été remplacée par la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015.

Face à ces nombreuses déficiences, la Commission proposera une initiative législative pour améliorer la procédure de notification prévue par la directive sur les services. Cette proposition étendra les éléments positifs de la procédure en vigueur destinée aux marchandises et aux services de la société de l'information à d'autres services, y compris l'obligation de communiquer les projets de réglementation et de garantir la transparence à l'égard des parties prenantes. En conséquence, une mesure qui n'aura pas été notifiée devra être considérée comme nulle et une période de statu quo devra être appliquée. Il sera également dûment tenu compte de la nécessité d'effectuer une évaluation appropriée du caractère proportionné des exigences.

**Actions:** *La Commission présentera une proposition législative en s'inspirant des éléments positifs de la procédure de notification instituée par la directive (UE) 2015/1535, pour l'étendre aux services qui ne sont actuellement pas couverts par cette directive. Cela permettra d'améliorer la procédure de notification prévue actuellement par la directive «Services», et de vérifier, plus en amont, le caractère justifié et proportionné de toute nouvelle réglementation nationale restreignant la libre circulation des services.*

### 4.3. Renforcer le marché unique des biens

Les marchandises génèrent près de 75 % des échanges intra-UE. En 2014, les échanges de marchandises entre États membres de l'UE ont été évalués à 2 900 milliards d'euros. Les obstacles réglementaires ont été supprimés pour plus de 80 % des produits industriels grâce à l'adoption de règles communes et, lorsque de telles règles n'existent pas à l'échelle de l'Union, grâce à l'application du principe de reconnaissance mutuelle.

Dans les domaines où il n'existe aucune législation de l'UE, le principe de reconnaissance mutuelle prévaut, ce qui signifie que les produits qui sont légalement commercialisés dans un État membre bénéficient du droit à la libre circulation dans un autre État membre, où ils peuvent être vendus. Toutefois, l'application incorrecte du principe de reconnaissance mutuelle complique l'action des entreprises qui souhaitent avoir accès aux marchés d'autres États membres. De plus, la présence croissante sur le marché de produits non conformes aux règles de l'UE place les opérateurs respectueux des règles dans une situation désavantageuse et met les consommateurs en danger.

Malgré le degré élevé d'intégration du marché dans le domaine des marchandises, c'est autant d'opportunités perdues pour l'économie dans son ensemble.

La Commission entend donc agir en vue d'une meilleure application du principe de reconnaissance mutuelle et prendre des mesures pour lutter contre les marchandises illégales et non conformes.

L'adoption du **règlement sur la reconnaissance mutuelle**<sup>56</sup>, en 2008, a joué un rôle déterminant en ce que la charge de la preuve que les produits sont légalement commercialisés dans un autre pays a été transférée des opérateurs économiques aux autorités nationales.

Mais les réglementations et pratiques nationales continuent d'être source d'obstacles. Les autorités nationales exigent souvent une preuve spécifique de la légalité de la commercialisation ou refusent tout simplement l'accès à leur marché national. Les opérateurs économiques sont souvent tenus de produire des documents spécifiques ou de soumettre leurs produits à des essais supplémentaires. Il en résulte une augmentation des coûts pour les opérateurs économiques, qui sont aussi parfois dissuadés d'étendre leurs activités à de

---

<sup>56</sup> Règlement (CE) n° 764/2008.

nouveaux marchés. Si ces problèmes touchent de nombreux secteurs industriels, ils concernent plus particulièrement les secteurs de la construction, des denrées alimentaires, des compléments alimentaires et des engrais. Cela se traduit par la perte d'opportunités commerciales, par l'affaiblissement de la concurrence et par une hausse des prix pour les consommateurs.

La Commission présentera donc un plan d'action à l'échelle de l'UE afin de mieux faire connaître le principe de reconnaissance mutuelle, y compris des actions spécifiques dans les secteurs où ce principe est susceptible de contribuer le plus à la compétitivité de l'UE (par exemple le secteur de la construction). Elle réexaminera également le règlement sur la reconnaissance mutuelle afin de remédier à la fragmentation administrative et de simplifier les exigences concernant les documents à présenter pour prouver qu'un produit est légalement commercialisé dans un État membre.

Pour ce faire, les opérateurs économiques auront la possibilité d'émettre une déclaration sur l'honneur confirmant que le produit est commercialisé légalement dans un autre État membre. La présomption de conformité qui en découlera permettra aux entreprises de commercialiser plus aisément leurs marchandises dans un autre État membre, à moins qu'une décision officielle ne soit adoptée et notifiée tant à la Commission qu'à l'opérateur économique concerné. Pour promouvoir l'offre de produits et services intégrés, il sera procédé à l'examen des synergies avec le «passeport de services».

La Commission utilisera également les instruments de la directive sur la transparence de façon plus stratégique afin de promouvoir la connaissance mutuelle et la confiance entre les États membres.

En vue d'améliorer le fonctionnement du marché unique pour les produits pour la santé, la Commission introduira une initiative sur les évaluations des technologies médicales<sup>57</sup> afin de renforcer la coordination et d'éviter qu'un produit ne fasse l'objet d'évaluations multiples dans différents États membres.

Le nombre croissant de **produits illégaux et non conformes** sur le marché fausse la concurrence et expose les consommateurs à des dangers. Dans le domaine des équipements hertziens, par exemple, les données indiquent un taux de produits pleinement conformes très faible, entre 28 % et 56 %<sup>58</sup>. On retrouve de tels pourcentages dans d'autres catégories de produits industriels.

Pour les produits de consommation, les États membres ont transmis, en 2014, près de 2 500 notifications relatives à des produits dangereux par l'intermédiaire du système européen d'alerte rapide pour les produits dangereux (RAPEX). C'est 3 % de plus qu'en 2013 et près de 90 % de l'ensemble des notifications concernaient des produits qui présentaient un risque grave pour les consommateurs.

De nombreux opérateurs économiques ne respectent pas les règles, soit par méconnaissance, soit intentionnellement, en vue d'obtenir un avantage concurrentiel. Il faut davantage de mesures de dissuasion; or, les autorités compétentes de surveillance du marché manquent souvent de moyens financiers et leur action est soumise aux contraintes des frontières nationales, alors que les opérateurs économiques opèrent à l'échelle européenne, voire mondiale. Dans le domaine du commerce électronique en particulier, les autorités de

---

<sup>57</sup> Les évaluations des technologies médicales orientent les décisions nationales en matière de fixation des prix et de remboursement des interventions médicales.

<sup>58</sup> Voir le document de travail (2012) 300 du 17 octobre 2012. Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens.

surveillance du marché rencontrent de grosses difficultés pour remonter la filière des produits non conformes importés de pays tiers et pour identifier l'entité responsable sur le territoire relevant de leur compétence.

La Commission introduira donc une initiative visant à renforcer la conformité des produits en prenant les mesures d'incitation appropriées à l'égard des opérateurs économiques, en intensifiant les contrôles de conformité et en promouvant une coopération transfrontières renforcée entre les services répressifs, y compris au moyen de la coopération avec les autorités douanières. Elle consolidera le cadre actuel des activités de surveillance du marché, encouragera les actions conjointes des autorités compétentes en la matière de plusieurs États membres, améliorera l'échange d'informations et renforcera la coordination des programmes de surveillance du marché.

En outre, sur la base des «points de contact produit» existants, la Commission mettra à la disposition des entreprises un «premier port d'escale» sur la législation européenne régissant les produits. Cela contribuera à améliorer la connaissance et la compréhension de la législation applicable. Les opérateurs économiques se verront également proposer un système qui leur permettra de démontrer la conformité de leurs produits aux autorités compétentes, et peut-être aussi aux consommateurs, par des moyens numériques (la conformité électronique). Ce système permettra aux autorités de plus aisément effectuer les contrôles de conformité, aux opérateurs économiques de voir leurs coûts réduits et aux consommateurs d'avoir à nouveau confiance dans les produits.

***Actions:*** La Commission présentera un plan d'action à l'échelle de l'UE en vue de sensibiliser à la reconnaissance mutuelle et en vue d'un réexamen du règlement sur la reconnaissance mutuelle. Afin de permettre aux entreprises de commercialiser plus aisément leurs produits dans un autre État membre, elle introduira une déclaration sur l'honneur volontaire concernant la conformité des produits avec la législation en vigueur, que les entreprises pourront utiliser si elles le souhaitent. La Commission lancera également un ensemble complet d'actions visant l'intensification des efforts déployés en vue d'empêcher l'entrée de produits non conformes dans le marché de l'UE, par le renforcement de la surveillance du marché et par des mesures d'incitation appropriées destinées aux opérateurs économiques.

## 5. CONCLUSION

La Commission s'engage à créer un marché unique approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée. Pour réaliser cet objectif, nous devons améliorer notre marché unique et l'adapter aux réalités économiques actuelles, marquées par une numérisation accrue, de nouveaux modèles d'entreprise et des liens de plus en plus nombreux entre la fabrication de produits et les services au sein des chaînes de valeur mondiales actuelles. La stratégie pour le marché unique propose un ensemble d'actions concret et ambitieux en vue de supprimer les obstacles économiquement significatifs qui entravent les programmes de l'Europe en matière d'emploi, de croissance et d'investissements. La Commission compte sur le Parlement européen et le Conseil, ainsi que sur toutes les parties concernées, pour soutenir fermement ce programme ambitieux et urgent et pour contribuer à cette avancée significative dans l'intérêt des citoyens et des entreprises partout en Europe. Plus important encore, il est essentiel que ce programme soit exécuté par les États membres à l'échelon national, régional et local, car le marché unique ne saurait exister qu'avec leur soutien et leur engagement.

Les actions envisagées dans le cadre de cette stratégie seront lancées en 2016 et en 2017. À la fin de 2017, la Commission examinera les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette stratégie et, sur la base d'une analyse économique complète, décidera s'il convient

d'entreprendre des actions supplémentaires pour atteindre son objectif, qui est de doter l'UE d'un marché unique approfondi et plus équitable.

## Feuille de route pour la réalisation des objectifs de la stratégie pour le marché unique

Actions	Calendrier
Orientations sur la façon dont le droit de l'UE s'applique aux modèles d'entreprise dans une économie collaborative	2016
Plan d'action en matière de TVA	2016
Initiative législative sur l'insolvabilité des entreprises, y compris des dispositions sur la restructuration précoce et sur la seconde chance	2016
Initiatives visant à faciliter l'utilisation des technologies numériques tout le long du cycle de vie d'une entreprise ainsi que les fusions et scissions transfrontières	2017
Initiative en faveur des jeunes pousses	2016
Orientations sur les réformes nécessaires dans les États membres concernant la réglementation des professions	2016
Cadre d'analyse dont les États membres pourront se servir pour revoir la législation régissant les professions ou pour présenter leurs projets de réglementation supplémentaire en la matière	2016
Action législative visant à supprimer des entraves réglementaires spécifiques dans le domaine des grands services aux entreprises et des services de construction	2016
Initiative législative visant à introduire un «passeport de services» destiné aux secteurs essentiels de l'économie, comme la construction et les services aux entreprises	2016
Communication exposant les meilleures pratiques et visant à faciliter l'établissement de commerces de détail et à réduire les restrictions à l'exploitation	2017
Action législative visant à prévenir les discriminations à l'encontre des consommateurs fondées sur la nationalité ou le pays de résidence	mi-2016
Initiative commune sur la normalisation	2016
Orientations ciblées sur la normalisation des services	2016
Marchés publics: mécanisme d'évaluation ex ante volontaire pour de grands projets d'infrastructure	2017

Initiatives en faveur d'une meilleure gouvernance des marchés publics par la mise en place de registres de marchés, l'amélioration de la collecte des données et la mise en réseau des organes de recours	2017-2018
Initiatives visant à moderniser le cadre des droits de propriété intellectuelle (DPI), y compris la révision des dispositions de l'UE visant à garantir le respect des DPI	2016-2017
Outil d'analyse de données pour le suivi de la législation relative au marché unique	2017
Proposition pour des outils d'information sur les marchés permettant à la Commission de recueillir des informations auprès de certains acteurs économiques	2016
Proposition législative s'inspirant des éléments positifs de la procédure de notification en vigueur instituée par la directive (UE) 2015/1535, et l'étendant aux services qui ne sont actuellement pas couverts par cette directive	2016
Plan d'action visant à accroître la sensibilisation au principe de reconnaissance mutuelle	2016
Révision du règlement sur la reconnaissance mutuelle	2017
Ensemble complet d'actions visant à intensifier les efforts en vue d'empêcher l'entrée de produits non conformes dans le marché de l'UE (y compris une éventuelle initiative législative)	2016-2017