



### « Gouvernance du Marché intérieur »

#### *Synthèse de la Réunion du Groupe Marché intérieur et Services*

18 mars 2013

Carole Ulmer

Depuis son lancement, le Marché intérieur est devenu le marché le plus grand et le plus intégré au monde. Mais en 2008, la crise a brutalement mis en lumière les défaillances de ce socle : au cours des dernières décennies, l'Union européenne a ouvert les espaces nationaux par la déréglementation et la concurrence sans consolider le marché, par des coopérations et des infrastructures de biens publics communs. Un constat que Mario Monti proposait de dépasser, dans son rapport de 2010, par un nouveau compromis historique entre champions du libéralisme et de la concurrence, et promoteurs de politiques industrielles, fiscales et sociales communes.

Sur ces bases, le commissaire Barnier a fondé sa politique de rénovation en 2009 (Acte pour le Marché unique 1 et 2), qui vise à faire le lien entre politiques de marché et facteurs de croissance. Et dans la construction de sa réponse globale à la crise (Semestre européen, Rapport Van Rompuy...) et face aux risques de délitement de la zone euro en particulier, l'Union fait du Marché intérieur sa pierre angulaire. Le titre de la communication pour le SMA, *Ensemble pour une nouvelle croissance*, émettait un souhait, celui d'un pacte où Etats et acteurs impliqués devaient faire des efforts. Confrontations Europe a voulu faire le bilan avec les acteurs institutionnels pour répondre à la question : **qu'en est-il aujourd'hui ? Trois axes de réflexion centraux** se sont dégagés de la discussion.

#### **1. Evaluation de la transposition effective des règles du Marché intérieur par les Etats membres**

Tant le Scoreboard, que les outils que sont PILOT et SOLVIT, montrent une **amélioration des transpositions effectives** de la part des Etats membres, amélioration revendiquée tant par la RP Britannique (Martin Jones) que par la RP française (Alexis Dutertre). « Les Etats membres ont changé dans leur appréhension des règles du marché intérieur, ils réagissent plus vite. » D'après l'analyse de la Commission européenne toutefois, il arrive encore fréquemment qu'une fois les textes adoptés au niveau européen, ils soient oubliés pour quelques mois...avant d'être finalement de nouveau ressortis des tiroirs à quelques semaines/mois du terme du délai de transposition. « Malgré les efforts certains, il n'en demeure pas moins utile de veiller à impliquer les Etats membres dans le processus d'appropriation et de transposition dès la publication de la proposition de la Commission européenne, afin de travailler au maximum dans un **continuum** », affirme Pierre Delsaux (DG MARKT). Les règles européennes remettent en cause des règles nationales historiquement agglomérées, l'interprétation des règles européennes et l'adaptation des règles nationales demandent du temps.

La véritable difficulté réside in fine moins dans le manque effectif de transposition que « dans la **qualité même de cette transposition** » résume Pierre Delsaux. Au travers des enjeux de transposition se cristallisent des **divergences d'interprétation et d'intérêt pour la nature des réformes**. En effet, il n'est pas rare de voir des **Etats « interpréter » très différemment des textes**, ce qui contrecarre l'idée d'avoir la même règle partout et pose problème aux entreprises et citoyens notamment. Il est difficile d'attaquer une règle transposée par l'Etat...Une idée pour contrecarrer cette tendance serait d'amener les Etats membres autour d'une table pour leur demander d'échanger et de mutualiser sur leur manière même de transposer : pourquoi transposent-ils ainsi ? Quels enseignements tirer des expériences des voisins ? etc.

Trois problèmes clés ont été soulevés lors du débat avec la salle. Premièrement, **beaucoup d'acteurs ne connaissent toujours pas leurs droits** (notamment les « petits » acteurs tels que les PME).

Deuxièmement, les acteurs qui connaissent les directives européennes et doivent s'adapter aux règles transposées dans leur pays font souvent face à **une charge qui dépasse très largement leurs capacités** : comment une PME peut-elle s'approprier un texte transposé de plus de 300 pages alors que la directive européenne fait 15 pages ? Il faudrait des milliers d'heures de travail pour rendre l'entreprise « conforme »... Nombreuses sont donc celles qui choisissent simplement d'ignorer le texte. Cela pose de nouveau la question de la qualité de la transposition : doit-on avoir une transposition qui renforce le détail des règles ou bien une transposition qui veille au respect des principes généraux ?

Troisièmement enfin, certains acteurs soulignent **la mauvaise qualité du contrôle de la mise en œuvre des normes** (« *implementation* ») notamment auprès des acteurs extérieurs à l'Union (importateurs). Par exemple, les acteurs de la chimie disent souffrir de la concurrence des importateurs qui ne sont pas assez contrôlés et qui ne respectent pas les normes de REACH. Cela pose la question tant de l'efficacité du système de contrôle (avoir des entités d'inspection européennes au sein des Etats ?) et du système judiciaire que du volet extérieur des règles du Marché intérieur (réciprocité).

## **2. Le Marché intérieur est une question politique centrale qui manque pourtant de visibilité**

Au-delà de la question traditionnelle de la transposition, il ressort clairement du débat que « les Etats membres ne se sont pas saisis de l'ambition politique que constitue la rénovation du grand marché ». « **On oublie que le Marché intérieur est là**, on se focalise sur la finance, or le développement économique de l'Europe est basé sur le marché intérieur » souligne Pierre Delsaux. « **Le Marché intérieur manque de visibilité politique** » explique Alexis Dutertré. Jamais nous n'avons tant eu besoin de réformes structurelles, or les réformes du Marché intérieur sont noyées dans le flot de réformes. Il est important de pouvoir identifier qui est en charge du marché intérieur. De plus, à la veille des élections européennes, « il est inquiétant de constater que les citoyens ne mentionnent pas ou peu le Marché intérieur lorsqu'on les interroge sur l'Europe réelle » explique le député européen Andreas Schwab. « Or c'est bien l'Europe du Marché intérieur qui est cette Europe réelle ».

Les objectifs des législations – le *pourquoi* de ces dernières – sont mal partagés. En conséquence de quoi, la **volonté politique collective en faveur du marché intérieur fait défaut**. Pour quoi voulons-nous partager un Marché unique ? Comment ces réflexions s'intègrent-elles dans les débats concernant le renforcement de l'UEM, et l'avenir de l'Union en plusieurs cercles ? Ces questions devraient être des priorités sur l'agenda politique selon Philippe Herzog.

« Pour de très nombreux sujets, le marché n'est pas encore véritablement unique », explique Martin Jones. Seules quelques briques de ce marché unique sont posées. Que faire pour avancer ? Souhaite-t-on plus d'intégration ? Si tel est bien le cas, « ouvrir l'espace pour faire du transfrontière ne suffit pas, il faut répondre aux problèmes de cohérence entre règles nationales et règles européennes d'une part, et d'autre part, il faut **aborder ensemble les nouvelles questions complexes du présent** » selon Philippe Herzog. Les nouveaux enjeux nécessitent une **approche globale** où les règles du marché intérieur sont traitées en cohérence avec les règles de la concurrence, de l'environnement...

## **3. Pistes d'actions concrètes et compétences**

Comment faire en sorte **que le marché intérieur fonctionne mieux et « délivre » les bénéfices attendus ? Quel rôle et quelles compétences pour les institutions et pour les Etats membres dans le renforcement du développement du Marché intérieur** ? Plusieurs pistes ont été soulevées par nos intervenants et par le public lors du débat.

Selon Andreas Schwab, la question centrale est « **le manque de compétence** : les Traités ne donnent pas assez de compétences à la Commission sur la question du marché intérieur ». D'autres soulignent le besoin d'actualisation de la liste des compétences importantes.

Au-delà de la problématique des compétences, Philippe Herzog souligne surtout l'importance de mieux partager les responsabilités pour mieux légiférer. D'un côté, les représentants des RP reconnaissent qu'il est crucial que le conseil compétitivité s'emploie à analyser objectivement et quantitativement les effets du marché intérieur, plutôt qu'à faire de l'« Internal market bashing ». L'organisation des **coopérations entre Etats membres**, et entre Etats et Commission en amont (consultations) est nécessaire pour cela. La capacité de certains Etats membres à suivre le rythme des réformes est à prendre en considération, tout autant que la diversité des situations. Selon Philippe Herzog, le strict « one size fits all » ne peut plus fonctionner comme tel. L'inclusion du marché intérieur dans la procédure du **Semestre européen** suscite l'intérêt de la part des Etats qui espèrent ainsi un dialogue plus constructif et nourri avec la Commission en amont de la publications de ses recommandations.

**De son côté, la Commission est encouragée** à développer sa connaissance des pays pour mieux suivre les réformes qui y sont adoptées. Alexis Dutertre rappelle l'intérêt **des Etudes d'impact** : « certains estiment que le processus est lourd, mais il agit comme une garantie. Non seulement faut-il analyser les impacts européens, mais il faudrait aussi analyser les impacts nationaux/régionaux car certaines règles touchent parfois des territoires précis et délimités ». La mise en œuvre d'un « *competitiveness proofing* » est appelée de leurs vœux par différents acteurs. La Commission est également incitée à davantage de **collégialité**. Enfin, la Commission est encouragée à donner plus de **visibilité et d'importance à la consultation des acteurs** (valorisation des contributions), et à rendre plus transparente son analyse des réponses, et notamment des réponses provenant d'organisations transnationales. « Un tel dialogue permettrait à la Commission de mieux anticiper les réactions des Etats membres et des acteurs, de mieux faire le lien entre considérations politiques et aspects techniques », selon Nicole Alix.

Enfin le rôle surveillance et de contrôle des règles du marché intérieur par la Commission a été évoqué : d'un côté, il semble crucial de renforcer son travail de terrain pour améliorer la mise en œuvre, de l'autre, se pose la question de sa légitimité à intervenir localement. Faudrait-il des experts de terrain ? Des agents locaux à l'interface entre experts et locaux ?

\*