



Comité économique et social européen
Section "Marché unique, production et consommation"
Observatoire du marché unique (OMU)

Suivi de la Commission européenne
L'avis du CESE "Pour une perspective citoyenne et humaniste de la politique du marché intérieur"

[CESE 466/2012](#), adopté le 22 février 2012 – rapporteur: [M. Jorge Pegado Liz](#)

Points de l'avis du CESE estimés essentiels

L'on a assisté une recrudescence des obstacles législatifs et non législatifs dans la plupart des États membres, conjuguée à une politique libérale permissive de la part de la Commission, qui a contribué dans la pratique à la stagnation du processus de réalisation du marché intérieur dans certains domaines particulièrement importants, notamment celui des services.

Cependant, alors que l'on attendait de la Commission un réel changement d'orientation politique en matière de marché unique [...], c'est avec une certaine déception que l'on a constaté qu'en dépit des nombreux mérites qui lui ont été reconnus, le document sur les "Priorités pour une économie sociale de marché hautement compétitive", n'était qu'une énumération de cinquante mesures éparses, sans ligne stratégique définie¹ [...].

Position de la Commission (10.01.2013)
DG MARKT – M. BARNIER

La Commission s'inscrit en faux avec l'idée selon laquelle elle aurait eu une "politique libérale permissive", notamment dans le domaine des services. L'ouverture de nombreux marchés, de professions réglementées, la suppression des barrières injustifiées à la prestation de services relèvent au contraire d'une politique volontariste de libération des énergies et de soutien à la croissance. Cette politique s'est toujours accompagnée de règles garantissant la cohésion économique et sociale, la protection des travailleurs, et la possibilité pour les pouvoirs publics de fournir des services d'intérêt général de haut niveau.

La Communication "Vers un Acte pour le Marché unique" avait pour seul objet de lancer un débat au niveau européen sur les priorités à donner à la relance du marché unique, tout en insistant sur la nécessité pour celui-ci de servir à la fois la croissance des entreprises et la confiance des citoyens, le tout dans une démarche "holistique" telle que prônée par Mario Monti. Cet objectif a été atteint.

¹ [JO C 132 du 3.5.2011, p. 47.](#)

Points de l'avis du CESE estimés essentiels

Position de la Commission (10.01.2013) DG MARKT – M. BARNIER

Ces lacunes n'ont pas été comblées par la communication plus récente de la Commission sur une sélection de douze "leviers", car on ne voit pas le fil conducteur de l'orientation politique de base pour la réalisation du marché intérieur qui aurait été à l'origine du choix tactique de ces douze "leviers" de préférence à d'autres, parmi ceux que le CESE lui-même avait énumérés par exemple dans son avis².

L'Acte pour le marché unique d'octobre 2010 répond à cet objectif. La Commission a été guidée dans le choix de ses 12 leviers par les résultats de la consultation initiée par la Communication "Vers un Acte pour le Marché unique" (résultats disponibles dans le document de travail des services de la Commission; n°SEC(2011) 467 final). L'orientation politique sous-tendant cette communication est de mobiliser les gisements de croissance du marché unique, tout en renforçant la confiance des citoyens et des entreprises à son égard, dans un certain nombre de domaines prioritaires (mais sans hiérarchie les uns envers les autres).

Il importe de réaffirmer que dans le cadre des politiques de l'UE, et conformément aux principes fondamentaux consacrés aujourd'hui dans le traité de Lisbonne, l'achèvement du marché intérieur n'est pas une fin en soi mais un moyen, un instrument au service de la réalisation de toute une série d'objectifs politiques dans différents domaines³

La Commission partage ce point de vue.

Il faut par conséquent avant tout avoir une vision réaliste des limites du marché intérieur lui-même et ne pas prétendre vouloir en faire ce qu'il n'est pas possible d'en faire et ce qu'il ne faut pas en faire, en imposant par la force des mesures souvent inutiles et injustifiées, qui ne font que compliquer le fonctionnement des entreprises et en particulier des PME⁴, dont les professions libérales font elles aussi partie, ou encore des mesures d'harmonisation complète qui n'ont pas lieu d'être, alors que d'autres démarches, visant par exemple à garantir la qualité, seraient plus indiquées, comme dans le cas par exemple de certains aspects des droits des consommateurs.

La Commission poursuit également l'objectif de réduire la charge administrative. Elle conduit dans chaque projet de réglementation un test PME et un test de compétitivité, afin que la législation n'obère pas le développement des PME. Il faut toutefois se garder de tomber dans l'excès consistant à exempter systématiquement les PME de toute la réglementation européenne, et à ne laisser le bénéfice du marché unique qu'aux grandes entreprises. Enfin, la Commission est très soucieuse du respect du principe de subsidiarité dans ses propositions, mais celle-ci trouve également sa limite dans la nécessité de garantir une égalité de traitement des opérateurs économiques et des consommateurs dans le marché intérieur. L'harmonisation complète peut également constituer une simplification administrative pour de nombreuses entreprises, leur évitant d'avoir à se conformer à 27 législations différentes.

² [JO. C 24 du 28.1.2012, p. 99.](#)

³ [JO C 93 de 27.4.2007, p. 25.](#)

⁴ [JO C 376 du 22.12.2011, p.51.](#)

Points de l'avis du CESE estimés essentiels

Position de la Commission (10.01.2013) DG MARKT – M. BARNIER

Il faudra également donner un nouveau souffle et une grande amplitude au système d'information du marché intérieur (IMI), en élargissant sa portée et en améliorant le fonctionnement de la coopération administrative, en accord avec les suggestions et les recommandations que le CESE a eu l'occasion de formuler à plusieurs occasions⁵. De même, il convient de reconcevoir le réseau SOLVIT en lui donnant un nouveau cadre et des moyens appropriés.

La Commission a fait une proposition de règlement en ce sens, afin à donner une base juridique horizontale plus solide au système d'information du marché intérieur (COM/2011/522). Concernant le réseau SOLVIT, la Commission fera avant la fin de l'année 2012 des propositions visant à moderniser la recommandation relative à SOLVIT ainsi que des mesures d'appui, comme suite au document de travail des services du 24 février 2012 (SWD(2012) 33 final).

Il faut établir des priorités de manière rigoureuse. Il ne s'agit pas toutefois de sélectionner, plus ou moins arbitrairement, quelques mesures emblématiques mais plutôt de procéder selon des critères bien définis inspirés d'une orientation politique claire, laquelle fait toujours défaut pour l'Europe, et qui accorde la priorité absolue aux personnes.

Les actions-clés identifiées par la Commission dans l'Acte pour le marché unique ne relèvent pas d'un choix arbitraire, mais de leur capacité à exercer un effet d'entraînement pour l'ensemble du levier dont elles étaient le fer de lance, leur dimension concrète, et la possibilité qu'elles offraient de donner des résultats rapides au bénéfice des entreprises et des citoyens.

Le secteur des services en général⁶ et des services financiers de détail en particulier⁷ doit figurer au premier rang de ces priorités car c'est à ce niveau que les lacunes dans l'achèvement du marché intérieur sont le plus marquées alors que c'est là précisément qu'il faut être plus innovant, en ce qui concerne non seulement les mesures mais également les instruments à utiliser. En particulier, le CESE plaide auprès de la Commission européenne pour qu'elle suive la mise en œuvre de la directive "Services", seul instrument législatif jusqu'à présent synonyme d'une ouverture de la libre prestation transfrontalière de services, et fasse rapport de façon régulière et ouverte sur ce processus.

Comme le suggère le CESE, les SIG sont indiqués comme secteur d'action fondamental dans le levier consacré à la cohésion sociale dans l'Acte pour le Marché unique, et la Commission a fait les propositions correspondantes dans son paquet SIEG du 20 décembre 2011.

⁵ Cf. [JO C 43 du 15.2.2012, p14](#), et les avis antérieurs qui y sont cités.

⁶ Cf. les avis [JO C 221 du 8.9.2005, p. 113](#), [JO C 175 du 27.7.2007, p. 14](#), [JO C 318 du 29.10.2011, p. 109](#).

⁷ Cf. les avis [JO C 56 du 24.2.1997, p. 76](#), [JO C 95 du 30.3.1998, p. 72](#), [JO C 209 du 22.7.1999, p. 35](#), [JO C 157 du 28.6.2005, p. 1](#), [JO C 302 du 7.12.2004, p. 12](#), [JO C 221 du 8.9.2005, p. 126](#), [JO C 65 du 17.3.2006, p. 113](#), [JO C 65 du 17.3.2006, p. 134](#), [JO C 309 du 16.12.2006, p. 26](#), [JO C 318 du 23.12.2006, p. 51](#), [JO C 115 du 16.5.2006, p. 61](#), [JO C 100 du 30.4.2009, p. 84](#), [JO C 27 du 3.2.2009, p. 18](#), [JO C 100 du 30.4.2009, p. 22](#), [JO C 228 du 22.9.2009, p. 62](#), [JO C 228 du 22.9.2009, p. 66](#), [JO C 218 du 11.9.2009, p. 30](#), [JO C 318, du 29.10.2011, p. 133](#).

Points de l'avis du CESE estimés essentiels

Position de la Commission (10.01.2013) DG MARKT – M. BARNIER

La concrétisation dans la pratique d'un marché intérieur du commerce électronique transfrontalier mérite une attention particulière [...].

La Commission y attache beaucoup d'importance. Outre la stratégie numérique, la Commission a lancé de nombreux travaux visant à mettre en place un réel marché intérieur numérique, avec notamment le Plan d'action commerce et services en ligne de janvier 2012, proposition de transition à la passation électronique des marchés publics, le livre vert sur les paiements par carte, Internet et portable, ou la gestion collective des droits.

Il est un domaine auquel il faut consacrer un effort supplémentaire et dans lequel malheureusement l'UE n'a pas obtenu de résultats convaincants: celui de l'application effective du droit communautaire, seul moyen pourtant de garantir effectivement le respect de la loi et l'efficacité de la réglementation⁸ et qui ne doit pas se limiter au cadre étroit d'une simple "coopération administrative"⁹. Pour les citoyens européens, la reconnaissance, sans ambiguïté et sans atermoiements, du droit à intenter une action collective au niveau européen revêt une importance capitale à cet égard car c'est le seul moyen, en dernier recours, d'établir comme il se doit les responsabilités en cas d'infraction à la législation de l'Union européenne et partant, d'encourager le respect volontaire de celle-ci¹⁰.

Dans sa Communication du 8 juin 2012, la Commission trace les grandes lignes de ses orientations en matière de gouvernance du marché intérieur, et notamment visant à mieux faire respecter le droit de l'Union. Au-delà de la question de la transposition des directives, la Commission continuera à faire plein usage de ses pouvoirs d'exécution. Du point de vue des citoyens, la Commission s'assurera de la mise en place d'un système efficace et rapide de résolution des litiges, en particuliers pour les consommateurs. Cela passe par le règlement extrajudiciaire des conflits, mais également par des recours juridictionnels plus efficaces pour chacun, notamment avec la mise en place et l'utilisation accrue de la procédure européenne de règlement des petits litiges.

En premier lieu, il faut entamer une réflexion sur la nécessité d'une politique relative au marché intérieur qui soit clairement dictée par les principes fondamentaux des objectifs essentiels de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier ceux qui sont inscrits aux titres IV et V de ladite charte, avec un accent particulier sur le renforcement de la dimension sociale et des droits des consommateurs.

Telle est bien l'approche de la Commission européenne, et la raison pour laquelle l'Acte pour le marché unique identifie comme leviers, notamment, les consommateurs, la cohésion sociale et l'entrepreneuriat social.

⁸ Cf. les avis [JO C 317 du 23.12.2009, p. 67](#), [JO C 18 du 19.1.2011, p. 95](#).

⁹ [JO C 128 du 18.5.2010, p. 103](#).

¹⁰ À juste titre, le CESE a été considéré comme le paladin de la défense des actions de groupes, auxquelles il a consacré plusieurs avis parmi lesquels il faut citer les suivants: CESE: [JO C 309 du 16.12.2006, p. 1](#), [JO C 324 du 30.12.2006, p. 1](#), [JO C 162 du 25.6.2008, p. 1](#), [JO C 228 du 22.9.2009, p. 40](#), [JO C 128 du 18.5.2010, p. 97](#).

Points de l'avis du CESE estimés essentiels

Par ailleurs, il faut également réfléchir à la manière d'articuler les politiques sectorielles autour d'un objectif stratégique commun en englobant les politiques économiques, industrielles, commerciales, des transports, de l'énergie, de l'environnement, des consommateurs et de la concurrence dans un cadre juridique global qui stimule l'intégration et renforce la confiance des partenaires sociaux et sociétaux (consommateurs, familles, travailleurs, entreprises, ONG, etc.), ce qui impliquerait de réévaluer et de relancer la stratégie Europe 2020.

S'impose également une réflexion sur les moyens de renforcer et de garantir la liberté de circulation et la mobilité des citoyens, en général, et celle des salariés, ou des travailleurs indépendants et des professions libérales des professeurs et des étudiants, en particulier, en garantissant que leurs droits sociaux (sécurité sociale, protection juridique, assurance accidents et maladie, retraite, etc.) soient respectés dans toutes les circonstances, sans discrimination, et en revoyant le système de reconnaissance des qualifications professionnelles et des diplômes. À cet égard, de grandes exigences de qualité en matière de sécurité et de santé des consommateurs au sein de l'UE doivent constituer la règle.

Un aspect qui mérite un examen particulier est celui de la définition, qui se fait toujours attendre, d'un cadre juridique approprié pour les entreprises de l'économie sociale en général, et pour les fondations, les mutuelles et les associations européennes, en particulier.

Position de la Commission (10.01.2013) DG MARKT – M. BARNIER

Cette approche englobante, qui sous-tend la philosophie de la Stratégie Europe 2020 et l'Acte pour le marché unique, reste en effet d'actualité. Elle constituera le fondement de la politique de la Commission en matière de marché intérieur, de politique industrielle et d'entrepreneuriat.

La deuxième étape de l'Acte pour le marché unique devrait poursuivre la réflexion engagée en ce sens.

En outre, l'Année européenne des citoyens 2013 aura pour objectif de sensibiliser les citoyens de l'Union à leur droit de circuler librement sur le territoire de l'Union, de les informer sur les possibilités de bénéficier concrètement de ce droit, d'identifier les obstacles en limitant encore l'exercice et de stimuler le débat sur les effets du droit à la mobilité.

Un cadre juridique approprié peut prendre diverses formes, et pas nécessairement celle d'une réglementation générale. Il peut également être utile d'adapter diverses réglementations sectorielles ou thématiques, afin qu'elles prennent pleinement en compte les spécificités des entreprises de l'économie sociale. C'est ainsi que la Commission a proposé une révision des règles des aides d'Etat applicables au SIEG qui sera plus favorable aux entreprises sociales. C'est ainsi que la proposition de révision des directives marchés publics permettra aux collectivités publiques de travailler plus aisément avec les entreprises de l'économie sociale (possibilité de labellisation sociale, de critères sociaux relatifs aux modes de production, de marchés réservés à certaines entreprises sociales employant des travailleurs désavantagés).

Par ailleurs, la Commission a entamé le réexamen du statut juridique des coopératives européennes. Elle a également présenté début février 2012 une proposition de règlement sur le statut de la Fondation européenne. Concernant les mutuelles, une étude est en cours pour déterminer les mesures précises qui seraient nécessaires dans ce secteur. Quant aux associations, leur situation sera réexaminée lors des débats au sein du

Points de l'avis du CESE estimés essentiels

**Position de la Commission (10.01.2013)
DG MARKT – M. BARNIER**

Conseil sur le statut de la Fondation européenne.

De même, il est urgent de se pencher sur la définition d'un cadre juridique clair pour les services d'intérêt général et, en particulier, les services sociaux, en établissant des critères de qualité pour les services publics essentiels et en clarifiant les règles applicables aux marchés publics, à la concurrence et aux aides d'État¹¹.

Ce cadre a fait l'objet d'une communication-cadre adoptée le 20 décembre 2011, accompagnée de plusieurs actes législatifs visant à clarifier et simplifier le régime des aides d'Etat applicables aux SIEG, dans le sens d'une plus grande différenciation et d'une proportionnalité accrue.

Par ailleurs, la Commission a soutenu le développement, sous l'égide du Comité de la protection sociale, d'un cadre volontaire pour la qualité des services sociaux fournissant des orientations quant à la façon d'établir, de superviser et d'évaluer les normes de qualité.

Comme indiqué dans la Communication du 20 décembre 2011, la Commission déterminera également s'il convient d'établir les principes et conditions permettant à des services publics spécifiques de remplir leurs missions sur la base de l'article 14 du TFUE. Le respect de la diversité existante des services et des situations au sein de l'UE continuera de guider son appréciation.

Enfin, il faut consacrer des ressources et des efforts communs en faveur d'une politique de communication effective du marché unique dans le cadre plus vaste d'une politique de communication cohérente et intégrée sur l'Europe, qui associe les citoyens et prene dûment en considération l'opinion publique et les médias sociaux européens de manière à diffuser des informations fiables auprès des citoyens européens et en particulier des consommateurs, dans le respect de la vérité et en recourant à un usage innovant de la technologie numérique¹².

La Commission prend bonne note de cette préoccupation, qu'elle partage. Elle a donné aux célébrations du 20^{ème} anniversaire du marché unique (lors de la semaine du marché unique pour une nouvelle croissance, du 15 au 20 octobre 2012) toute la visibilité nécessaire, en particulier en adoptant une démarche participative et interactive.

¹¹ Cf. l'avis du CESE, [JO C 161 du 13.7.2007, p. 80](#).

¹² Cf. l'avis exploratoire du CESE [JO C 27 du 3.2.2009, p.152](#), et l'avis d'initiative [JO C 44 du 11.2.2011, p. 62](#).