



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.6.2012
COM(2012) 261 final

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

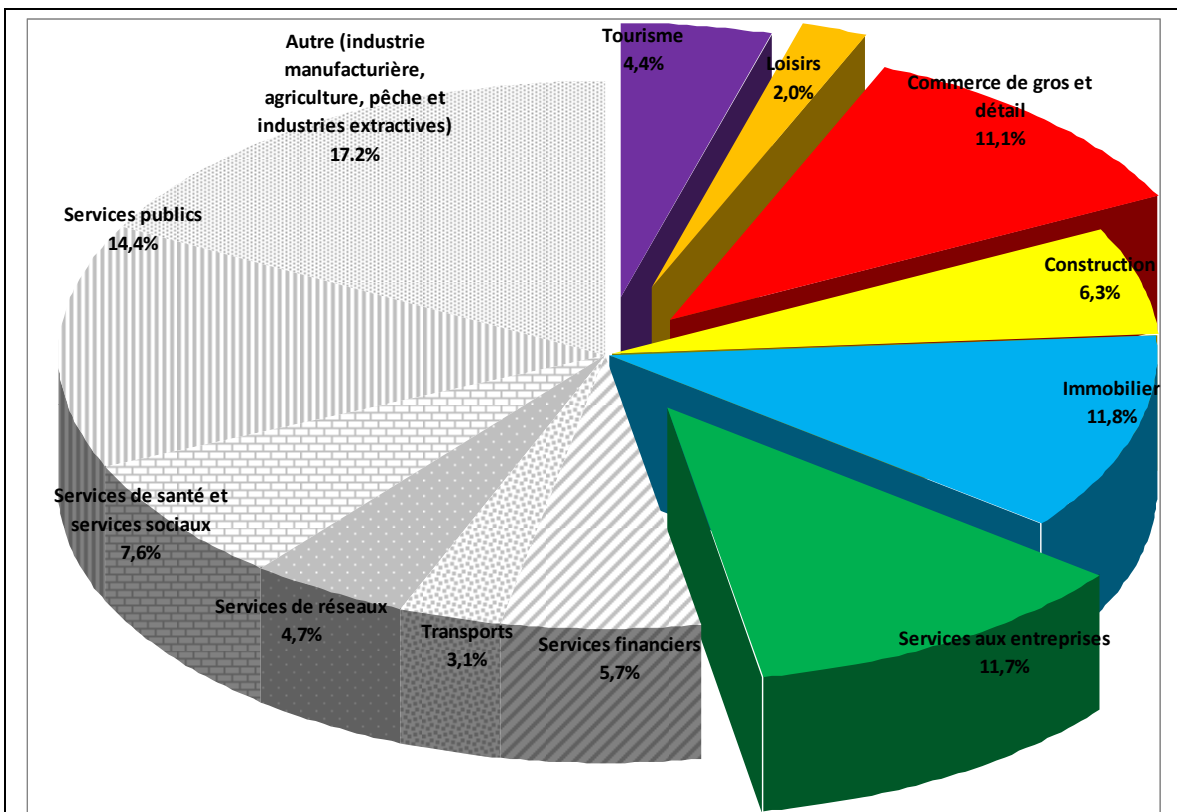
sur la mise en œuvre de la directive «services»

**Un partenariat pour une nouvelle croissance dans les services,
2012-2015**

{SWD(2012) 146 final}
{SWD(2012) 147 final}
{SWD(2012) 148 final}

I. INTRODUCTION: POUR DES SERVICES CREATEURS DE CROISSANCE ET D'EMPLOIS

Le secteur des services est un moteur important de la croissance de l'Union européenne, puisque sa contribution au PIB de l'UE et à l'emploi dans l'UE est supérieure à 65 %. Au niveau européen, la directive «services», qui couvre des services générant plus de 45 % du PIB de l'UE, est l'instrument-clé de promotion des réformes structurelles dans ce secteur. En éliminant des barrières, sa mise en œuvre a représenté une avancée majeure vers un marché intérieur des services véritablement intégré. Des centaines de textes de loi nationaux ont été modernisés, et des milliers d'exigences discriminatoires, injustifiées ou disproportionnées ont été supprimées dans l'ensemble de l'UE. Désormais opérationnels dans la plupart des États membres, les dispositifs qui ont été créés pour faciliter la mise en œuvre de la directive (les «guichets uniques») contribuent à un allègement sensible des contraintes administratives.



Source: Eurostat, statistiques des comptes nationaux, valeur ajoutée brute, 2009.

Note : la partie plus foncée, à droite, correspond aux services couverts par la directive "service"

Le graphique montre la contribution respective, à l'économie de l'UE, des secteurs couverts par la directive (environ 45 % du PIB) et de ceux qui ne le sont pas.

La plupart des secteurs non couverts par la directive relèvent d'une législation sectorielle spécifique (voir l'annexe 1).

Les services d'intérêt économique général sont présents dans de nombreux secteurs de services; il en est plus spécifiquement question dans la communication de la Commission du 20 décembre 2011 intitulée «Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe».

Les mesures adoptées par les États membres pour mettre en œuvre la directive «services» auront généré à terme un surcroît de croissance du PIB de l'UE de 0,8 %. La majeure

partie de ce gain se concrétisera dans les cinq à dix années suivant la mise en œuvre¹. Il est clair, cependant, que les prestataires de services qui veulent exercer leurs activités sur une base transfrontière se heurtent toujours à des obstacles et que, contrairement à ce qui se passe sur le marché intérieur des biens, les consommateurs ne peuvent toujours pas accéder aisément aux services proposés dans l'ensemble de l'UE. L'analyse économique a montré que, si les États membres abolissaient pratiquement toutes les restrictions qu'ils maintiennent encore en vigueur, le gain économique total serait plus de trois fois supérieur à celui déjà réalisé, soit de 2,6 % du PIB environ².

Beaucoup plus peut donc être fait pour maximiser les avantages économiques que peut produire la directive «services». Les États membres devraient permettre à la directive de déployer toute sa force, conformément aux appels lancés par le Conseil européen³. Une pleine mise en œuvre de la directive améliorera sensiblement le fonctionnement du marché unique des services, notamment en facilitant l'accès des PME au marché et en donnant aux consommateurs accès à un plus grand choix de services. Elle contribuera aussi à un renforcement de la compétitivité, à la croissance et à la création d'emplois dans l'UE. La présente communication montre comment cet objectif peut être atteint et elle répond à l'obligation de rapport faite à la Commission par l'article 41 de la directive, ainsi qu'aux demandes que lui ont adressées le Conseil européen et le Parlement européen d'assurer un suivi étroit et de rendre compte de la mise en œuvre de la directive et des initiatives visant à améliorer et à renforcer le marché unique des services. Elle détaille les mesures que les États membres et la Commission devraient prendre pour donner à la directive le plus grand impact possible. Ces mesures sont fondées, d'une part, sur les informations détaillées relatives à la mise en œuvre de la directive «services» dans chaque État membre, et d'autre part sur les résultats des tests de performance. Ces informations et résultats sont présentés dans les documents de travail des services de la Commission qui accompagnent la présente communication⁴.

Le suivi de ces mesures sera assuré sur la base des instruments destinés à améliorer la gouvernance du marché unique présentés par la Commission dans une communication adoptée parallèlement à celle-ci. Ce suivi fera partie de la surveillance exercée dans le cadre du semestre européen de coordination des politiques économiques, et si nécessaire, dans les recommandations par pays. Le 30 mai 2012, la Commission a déjà adressé des

¹ Étude de la Commission intitulée «The Economic Impact of the Services Directive: a first assessment following implementation» («Impact économique de la directive «services»: première évaluation après mise en œuvre»), publiée sur http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/index_en.htm.

² Ce chiffre de 2,6 % inclut l'augmentation de croissance du PIB de l'UE de 0,8 % déjà mentionnée, ainsi que les gains supplémentaires, jusqu'à 1,8 % du PIB, qui pourraient être réalisés en vertu d'un scénario plus ambitieux voyant les États membres abolir pratiquement toutes les restrictions existantes.

³ Déclaration des membres du Conseil européen du 30 janvier 2012.

⁴ Document de travail des services de la Commission: «Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market» («Informations détaillées sur la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur»); document de travail des services de la Commission: «Results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)» [«Résultats des tests de performance du marché intérieur des services (construction, services aux entreprises et tourisme)»].

recommandations à douze États membres concernant les réformes structurelles à conduire dans le secteur des services⁵.

II. **DONNER A LA DIRECTIVE «SERVICES» SON PLEIN EFFET**

La directive couvre un vaste ensemble de secteurs, allant d'activités traditionnelles aux services fondés sur la connaissance. Elle a des effets très larges, qui touchent aussi bien les grands que les petits prestataires de services, et notamment des milliers de PME.

La Commission concentrera ses efforts sur les secteurs de services dont le poids économique est significatif, et le potentiel de croissance supérieur à la moyenne, à savoir:

- les services aux entreprises (11,7 % du PIB),
- la construction (6,3 % du PIB),
- le tourisme (4,4 % du PIB) et
- le commerce de détail (4,2 % du PIB).

En assurant une meilleure mise en œuvre des règles et une meilleure exécution sur le terrain, des résultats supérieurs à ceux déjà atteints peuvent être obtenus. L'UE ne peut se permettre de laisser passer une telle opportunité de création de croissance et d'emplois.

Avant d'envisager d'étendre le champ d'application de la directive, les États membres et la Commission doivent, avant tout, assurer une mise en œuvre plus ambitieuse et plus complète de cette directive afin d'en exploiter tout le potentiel. Presque toutes les activités de service de nature commerciale sont déjà couvertes par la législation de l'UE (voir l'annexe 1). La Commission estime, par conséquent, qu'il n'est pas nécessaire de modifier la directive pour le moment.

Jusqu'à présent, les prestataires de services souhaitant démarrer une activité dans leur propre État membre ou dans un autre État membre ont été les principaux bénéficiaires de la directive. En revanche, les prestataires de services désireux de proposer leurs services sur une base transfrontière ne bénéficient toujours pas de la sécurité juridique requise quant aux cadres réglementaires qui leur sont applicables dans les différents États membres et continuent à se heurter à des obstacles. Dans certains cas, les problèmes sont liés à une mise en œuvre incohérente ou incorrecte d'autres instruments de droit de l'UE, tels que la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ou la directive sur le commerce électronique.

1. Politique de «tolérance zéro» en cas de non-respect des règles

La Commission appliquera une politique de «tolérance zéro» en cas de non-respect des obligations inconditionnelles, rappelées ci-dessous, que la directive impose aux États membres. Tout d'abord, la directive interdit un certain nombre d'exigences discriminatoires et particulièrement contraignantes, énumérées en son article 14. Les États membres les ont supprimées dans une large mesure, mais certaines exigences discriminatoires sont restées en vigueur. Elles doivent être éliminées.

⁵ COM(2012) 299, «Agir pour la stabilité, la croissance et l'emploi», du 30 mai 2012.

La directive a ensuite instauré des obligations spécifiques pour simplifier les procédures d'autorisation: 1) l'approbation tacite (autrement dit, une absence de réponse de l'administration vaut approbation), prévue en son article 13, paragraphe 4; et 2) la validité des autorisations sur tout le territoire national, prévue en son article 10, paragraphe 4. Un certain nombre d'États membres n'appliquent ces obligations que de manière limitée et en les assortissant de trop nombreuses exceptions. Il est urgent d'agir pour faire en sorte que ces obligations soient dûment mises en œuvre.

Par ailleurs, la directive prohibe, en son article 24, les interdictions totales de communications commerciales des professions réglementées. De telles interdictions totales existent pourtant toujours dans dix États membres. Elles doivent être supprimées.

Les obligations d'établissement rendent impossible la prestation transfrontière de services. Ces obligations, parmi les plus restrictives, sont visées à l'article 16 de la directive «services» (clause de libre prestation de services): en vertu de son paragraphe 2, les États membres ne peuvent pas imposer de telles obligations aux prestataires de services. Les exigences en matière de résidence et de nationalité sont également interdites, par l'article 14 de la directive. Les États membres continuent cependant à violer ces interdictions inconditionnelles. Ces violations doivent prendre fin⁶.

Actions

Les États membres doivent s'engager à rendre leur législation pleinement conforme à la directive «services», en mettant fin d'urgence à tous les cas dans lesquels celle-ci ne respecte toujours pas les obligations inconditionnelles imposées par la directive.

La Commission appliquera sa politique de «tolérance zéro» en engageant des procédures d'infraction chaque fois que nécessaire.

2. Maximiser l'impact économique de la directive «services»

La directive laisse aux États membres une marge d'appréciation sur de nombreux aspects de sa mise en œuvre. Son article 15, en particulier, fait référence à diverses exigences (forme juridique, détention du capital, restrictions quantitatives et territoriales, tarifs...), que les États membres sont autorisés à maintenir, mais dans la seule mesure où ces exigences sont proportionnées et justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général.

Les États membres ont fait usage de cette marge d'appréciation de manière très variable. Ils ont souvent préféré le statu quo à une approche plus ambitieuse menant à une plus grande ouverture de leurs marchés de services. Même lorsqu'elles n'enfreignent pas la directive, les exigences que les États membres ont choisi de maintenir sont susceptibles de freiner la croissance économique, et les États membres devraient donc les revoir. Cette approche devrait permettre de réaliser une partie du potentiel de croissance supplémentaire qui a été identifié.

⁶ Voir le document de travail des services de la Commission intitulé «Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market» («Informations détaillées sur la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur»).

Les États membres devraient ainsi réévaluer la manière dont ils ont utilisé leur marge d'appréciation. Ils devraient revoir, en priorité, les restrictions applicables à la forme juridique des sociétés et à la détention de leur capital, qui font obstacle au développement de services professionnels. Les avancées réalisées et les réformes en cours dans un certain nombre d'États membres montrent qu'un régime réglementaire moins strict peut être profitable à ces services, sans pour autant compromettre leur qualité, ni l'indépendance de leurs prestataires.

De la même manière, la clause de la libre prestation de services prévue à l'article 16 de la directive impose une évaluation du caractère justifié et proportionné des exigences que les États membres appliquent aux prestataires de services établis dans d'autres États membres lorsque ceux-ci fournissent des services transfrontières sur leur territoire. Cependant, les entreprises et les professionnels qui fournissent des services transfrontières ne bénéficient pas de la sécurité juridique requise en ce qui concerne les règles qui leur sont applicables. Pire encore, il leur arrive parfois de devoir se conformer à quasiment toute la législation applicable aux prestataires de services nationaux dans les États membres dans lesquels ils opèrent, en sus des obligations que leur impose la législation de leur propre État membre. Les législations nationales mettant en œuvre les dispositions de la directive «services» relatives à la prestation transfrontière de services doivent être améliorées, de manière à garantir la sécurité juridique et à mettre fin à cette double contrainte réglementaire.

Les obligations d'assurance, en particulier, peuvent se révéler problématiques pour les prestataires de services. De telles obligations, qui visent à protéger les destinataires des services, existent pour de nombreuses activités. Certaines font double emploi avec les exigences auxquelles les entreprises se conforment déjà dans leur État membre d'établissement, ce qui renchérit leurs coûts. Plus important encore, les entreprises ont parfois du mal à trouver un assureur dans leur État membre d'établissement ou dans l'État membre où le service est fourni, en cas de prestation transfrontière, notamment dans les secteurs de la construction et du tourisme.

Actions

La Commission, avec les États membres, lancera en 2012 un exercice d'examen par les pairs ("peer review") et d'échange de bonnes pratiques, qui se concentrera sur les restrictions relatives à la forme juridique des sociétés et à la détention de leur capital et sur la clause de libre prestation de services. Les États membres devraient s'engager à revoir leur législation de manière approfondie sur ces questions. Les résultats seront évalués d'ici à la mi-2013.

Les États membres doivent éliminer toutes les restrictions et obligations d'autorisation qui ne se justifient pas sur la base de la directive. En particulier, ils devraient revoir le caractère nécessaire et proportionné des exigences imposées aux prestataires de services. Pour toutes les restrictions dont le maintien peut se justifier sur la base de la directive, ils devraient évaluer les avantages économiques qui résulteraient de leur suppression et prendre, si nécessaire, des mesures.

La Commission formulera des recommandations par pays sur les mesures à prendre en priorité, dans le cadre du semestre européen 2013. Si nécessaire au vu des résultats atteints, elle envisagera de présenter de nouvelles propositions législatives sur des questions spécifiques.

Les États membres devraient redoubler d'efforts pour promouvoir l'utilisation du système d'information du marché intérieur (IMI). La Commission soutiendra leurs efforts et suivra de près leurs avancées en la matière.

Par ailleurs, la Commission encouragera le secteur de l'assurance à concevoir des mesures visant à doter les prestataires de services d'une couverture d'assurance adéquate, y compris lorsqu'ils proposent leurs services dans d'autres États membres. En particulier, les entreprises d'assurance établies dans plusieurs États membres qui proposent des polices d'assurance couvrant la prestation de services devraient assurer les prestataires de services qui opèrent sur une base transfrontière dans les États membres en question.

La Commission évaluera les avancées réalisées par le secteur de l'assurance d'ici à la fin de 2013. Selon les progrès accomplis, ou en l'absence de progrès, elle envisagera d'autres solutions, y compris des propositions législatives.

3. Services professionnels: moderniser le cadre réglementaire

Il existe environ 800 catégories de professions réglementées. Il existe cependant des divergences entre les États membres dans la manière dont les services professionnels sont réglementés. L'effet de ces divergences est aggravé par la lourdeur des procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles. Le Conseil européen a souligné l'importance de «progresser dans la reconnaissance des qualifications professionnelles, la réduction du nombre des professions réglementées et la suppression des barrières réglementaires injustifiées»⁷. La modernisation récemment proposée de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles vise à réaliser ces objectifs. Pour que les avancées soient aussi rapides que possible, la Commission a adressé à huit États membres des recommandations par pays sur cette question⁸. Un suivi en sera assuré dans le cadre du semestre européen 2013.

En ce qui concerne la prestation transfrontière de services, la proposition de directive modifiée prévoit que les États membres devront clairement indiquer et justifier les cas dans lesquels ils décident de faire usage de la possibilité exceptionnelle de vérifier les qualifications du prestataire de services avant que celui-ci ne puisse proposer ses services sur leur territoire. Les États membres devront également garantir la validité, sur tout leur territoire, de la déclaration annuelle que les prestataires de services peuvent être tenus de remplir. Les contraintes bureaucratiques et les incertitudes auxquelles se heurtent les professionnels s'en trouveront réduites. Le mécanisme de transparence et d'évaluation mutuelle proposé contribuera aussi à réduire la complexité liée aux divergences de réglementation des professions. Les États membres devraient revoir, au niveau national, les exigences de qualification qu'ils imposent aux professions réglementées, ainsi que le champ des activités réservées.

La Commission entend, une fois la proposition adoptée, présenter une communication en 2013. Cette communication analysera dans quelle mesure les recommandations par pays ont été suivies et les autres développements survenus au niveau national en matière de réglementation des professions.

⁷ Conclusions du Conseil européen de mars 2012.

⁸ COM(2012) 299 du 30 mai 2012.

Actions

Le Parlement européen et le Conseil devraient adopter la proposition de directive modernisée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles avant la fin de l'année 2012, conformément à la recommandation pressante du Conseil européen d'octobre 2011.

La Commission:

- aidera les États membres à mettre en œuvre les recommandations par pays relatives aux services professionnels, dans le cadre du semestre européen 2013. Dans cette perspective, elle lancera en 2012, avec les États membres, un exercice tendant à garantir des avancées aussi rapides que possible;

- présentera une communication en 2013, à la suite de l'adoption de la directive modifiée, pour faire le point sur les avancées réalisées dans les États membres et faciliter l'évaluation mutuelle prévue dans la directive pour les professions réglementées.

4. Assurer que les consommateurs bénéficient de la directive «services»

Il ne suffit pas de faciliter la fourniture de services de part et d'autre des frontières nationales pour créer un véritable marché unique des services. Il est tout aussi important de veiller à ce que les destinataires des services puissent aisément profiter des opportunités que leur offre le marché unique.

Afin de renforcer les droits des consommateurs, ainsi que leur confiance dans le marché intérieur, la directive «services» fait obligation aux États membres de supprimer les obstacles réglementaires auxquels pourraient se heurter les consommateurs qui souhaitent acheter des services fournis par des prestataires établis dans d'autres États membres. Elle donne aux consommateurs les moyens de choisir en connaissance de cause lorsqu'ils achètent des services dans d'autres États membres, en imposant des obligations d'information tant aux prestataires qu'aux autorités des États membres (notamment par la création, en vertu de son article 21, d'organismes chargés d'assister les consommateurs). Enfin, elle vise à mettre fin aux pratiques de certains prestataires, qui entravent, de manière injustifiée, l'accès des consommateurs résidant dans d'autres États membres à leurs services. De ce point de vue, la clause de «non-discrimination» représente une avancée majeure vers un accès libre des consommateurs au marché unique.

L'article 20 de la directive interdit, en effet, toute discrimination exercée à l'encontre des destinataires de services sur la base de leur nationalité ou de leur pays de résidence. Cette interdiction concerne les refus de fournir des services et les offres proposées à de moins bonnes conditions, lorsque ceux-ci ne peuvent être justifiés par des raisons objectives. Ce type de situations ne devrait plus se produire si les États membres mettent pleinement en œuvre l'article 20.

La clause de non-discrimination requiert une appréciation au cas par cas⁹. Une attention particulière devrait être accordée aux cas dans lesquels les consommateurs doivent payer plus que le prix exigé pour une transaction nationale lorsqu'ils achètent, par virement ou prélèvement automatique en euros, un service fourni dans un autre État membre. En principe, les consommateurs ne devraient plus essuyer de refus de fournir au motif qu'il est impossible d'assurer la livraison physique dans un autre État membre. De même, les prestataires de services ne devraient plus invoquer des facteurs purement géographiques pour justifier de pratiques cloisonnant artificiellement les marchés à l'intérieur du marché unique de l'UE, au détriment des consommateurs.

Dans la mesure où il existe toujours des obstacles à la prestation transfrontière de services, des initiatives ont été engagées, au niveau de l'UE, pour réduire ces obstacles et améliorer le fonctionnement du marché unique. On citera notamment l'achèvement de l'espace unique de paiements en euros, la proposition de la Commission relative à un droit européen commun de la vente à caractère facultatif, la mise en œuvre de la directive sur les droits des consommateurs, la proposition de création de guichets uniques TVA, les propositions de création d'organes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL) de consommation et d'une plateforme européenne pour le règlement en ligne des litiges transfrontières (RLL) et des initiatives à venir sur la gestion collective des droits d'auteur et les redevances pour copie et reproduction privées.

Actions

Les États membres doivent, en priorité, veiller à l'application des dispositions de leur droit interne qui mettent en œuvre la clause de non-discrimination. La Commission s'adressera aux organismes nationaux chargés du traitement des plaintes pour discrimination, ainsi qu'aux autorités chargées de faire appliquer la loi, pour garantir aux consommateurs la possibilité de bénéficier pleinement du marché unique. En particulier, elle proposera des mesures ciblées, d'ici à la mi-2013, pour suivre l'application des textes et prendre des mesures visant à remédier aux problèmes éventuels.

La Commission a déjà apporté des clarifications sur la clause de non-discrimination, dont elle suivra attentivement la mise en œuvre. Elle publiera, en outre, des orientations spécifiques d'ici à la fin de 2013, sur la base de ce qui aura été fait dans les États membres pour mettre en œuvre cette disposition. Ces orientations tiendront compte des évolutions de l'environnement réglementaire visant à réduire les obstacles auxquels se heurtent encore les entreprises qui proposent leurs services sur une base transfrontière.

La Commission engagera immédiatement le travail avec les entreprises, notamment par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives et des chambres de commerce, pour accroître la transparence et soutenir les efforts visant à garantir aux consommateurs la possibilité d'acheter sur une base transfrontière dans l'ensemble du marché unique. Elle encouragera les prestataires de certains secteurs à mettre volontairement en place des chartes de qualité contenant des engagements en matière

⁹ Pour plus de détails, voir le document de travail des services de la Commission visant à l'établissement ultérieur d'orientations sur l'application de l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur.

de conditions d'accès transfrontière à leurs services. Elle évaluera les progrès accomplis d'ici à la mi-2013.

En étroite collaboration avec les États membres, la Commission informera les consommateurs des droits que leur confère le marché unique en vertu de la directive «services», dans le cadre d'une campagne de sensibilisation qui sera menée en 2013, Année européenne des citoyens.

5. Assurer que les règles du marché unique fonctionnent sur le terrain

La directive «services» n'existe pas isolément. Elle ne peut produire tous ses effets qu'à la condition d'être appliquée de manière cohérente en conjonction avec les autres directives relatives au marché unique. Cela vaut tout particulièrement pour la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la directive sur le commerce électronique.

Dans de nombreux États membres, les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles sont longues et compliquées.

Par ailleurs, la prestation transfrontière de services est de plus en plus réalisée en ligne. En dépit des simplifications apportées par la directive «services» et la directive sur le commerce électronique, des obstacles ont été maintenus.

Actions

Les États membres doivent s'engager à rendre leur législation et leurs procédures pleinement conformes à la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et à la directive sur le commerce électronique. Le droit national doit tenir pleinement compte des effets combinés de ces directives. Les adaptations nécessaires doivent être effectuées d'urgence.

La Commission est déterminée à faire appliquer ces directives et veillera tout particulièrement à leur application combinée, de façon à garantir des résultats positifs sur le terrain pour les prestataires de services. Elle engagera des procédures d'infraction chaque fois que nécessaire.

6. Besoins propres à certains secteurs

Les tests de performance¹⁰ ont montré qu'il était nécessaire de s'attaquer à un certain nombre de goulets d'étranglement qui entravent la croissance de certains secteurs.

6.1 Services spécialisés: faire de la reconnaissance mutuelle une réalité

L'offre transfrontière de services spécialisés peut être soumise à des exigences liées à la mise en œuvre de règles européennes sectorielles imposant l'agrément d'experts pour certaines activités (utilisation de gaz à effet de serre fluorés dans les systèmes de réfrigération, efficacité énergétique des bâtiments, traitement et transport des déchets...). Lorsque ces experts sont soumis à un régime d'accréditation, le règlement (CE)

¹⁰ Document de travail des services de la Commission: «Results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)» [«Résultats des contrôles de performance du marché intérieur des services (construction, services aux entreprises et tourisme)»].

n° 765/2008 facilite la reconnaissance mutuelle des certificats d'accréditation. Il conviendrait de veiller à ce que ce règlement produise son plein effet.

Lorsqu'elle prévoit la mise en place de régimes d'agrément ou d'accréditation au niveau national, la législation sectorielle de l'UE devrait parallèlement garantir que les prestataires de services agréés ou accrédités peuvent exercer leurs activités dans d'autres États membres, sur la base de l'agrément ou de l'accréditation qu'ils ont obtenu dans leur État membre d'origine.

Actions

La Commission veillera à assurer un recours accru aux clauses de reconnaissance mutuelle dans les futures propositions de législation sectorielle instaurant des régimes d'agrément pour les experts fournissant certains services spécialisés.

Lorsqu'ils appliquent la législation sectorielle en vigueur, les États membres doivent pleinement respecter l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les textes de loi de l'UE visant à faciliter la prestation de services par des experts d'autres États membres, tels que la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, lorsque la profession est réglementée, ou le règlement (CE) n° 765/2008 sur l'accréditation, lorsque celui-ci est applicable. Les États membres devraient se servir du système d'information du marché intérieur (IMI) pour vérifier que les exigences applicables sont bien respectées dans les autres États membres.

Il conviendrait d'harmoniser davantage les normes techniques, notamment en recourant aux dispositifs de normalisation existant au niveau de l'UE (CEN), dans les domaines où il existe des divergences importantes entre les États membres dans la mise en œuvre de la législation de l'UE, comme c'est, par exemple, le cas pour la certification de la performance énergétique des bâtiments.

6.2 Législation relative à la protection des consommateurs

En matière de protection des consommateurs, une part importante de l'acquis repose sur une harmonisation minimale, même si l'harmonisation totale a, dans une large mesure, prévalu dans la législation plus récente. Dans les domaines où le principe de l'harmonisation minimale s'applique, les États membres sont, très souvent, allés au-delà. Il en résulte une situation dans laquelle les prestataires de services peuvent être confrontés à des exigences hétérogènes selon les États membres dans lesquels ils souhaitent proposer leurs services ce qui peut fausser le marché unique. La Commission dispose de deux méthodes pour remédier à ce problème: une harmonisation plus poussée, voire totale, comme cela s'est fait récemment pour la directive sur les droits des consommateurs et comme cela a été proposé en janvier 2012 pour le règlement général sur la protection des données; ou une harmonisation à caractère facultatif, comme cela a été proposé en octobre 2011 pour le droit européen commun de la vente à caractère facultatif. Ces deux méthodes sont complémentaires. Leur utilisation doit tenir compte de l'état de l'acquis, de la nécessité de respecter le principe de subsidiarité et les intérêts publics en jeu, ainsi que de la nécessité de garantir un haut niveau de protection des consommateurs, notamment dans le contexte des services en ligne.

Actions
<i>La Commission s'efforcera d'accélérer les procédures législatives sur les mesures intéressant les consommateurs qui revêtent une importance fondamentale pour le marché unique des services.</i>
<i>La Commission s'attachera, lorsque cela est approprié, à élever le niveau d'harmonisation dans les futures propositions législatives de l'UE relatives à la protection des consommateurs. Le Parlement européen et le Conseil devraient s'associer à la réalisation de cet objectif, pour donner son plein effet au marché unique.</i>
<i>En ce qui concerne le secteur du tourisme en particulier, et ainsi qu'elle l'a annoncé dans l'Agenda du consommateur¹¹, la Commission proposera, d'ici au début de l'année 2013, une actualisation de la directive sur les voyages à forfait, qui tendra à une harmonisation plus poussée des législations nationales, notamment en ce qui concerne les offres en ligne.</i>
<i>En ce qui concerne la législation relative à la protection des consommateurs où l'harmonisation minimale s'applique, la Commission travaillera en coopération avec les autorités nationales compétentes à assurer une mise en œuvre correcte, cohérente et exhaustive de tout l'acquis de l'UE, dans le respect des règles du marché unique et des droits qu'il confère.</i>

6.3 Le secteur de la distribution et les services aux entreprises: initiatives spécifiques

Les performances du secteur de la distribution sont affectées par un certain nombre de problèmes, dont beaucoup ont été mis en évidence dans le rapport de l'exercice de surveillance du marché du commerce et de la distribution¹² et par le Parlement européen¹³. Eu égard à son importance économique, la Commission prépare un plan européen pour le commerce de détail, qui définira la stratégie de l'UE pour ce secteur pour les années à venir.

Les services aux entreprises ont été identifiés comme un secteur de services où la productivité pourrait être améliorée de manière significative. Ainsi qu'elle l'a annoncé dans l'Acte pour le marché unique et dans sa communication intitulée «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation», la Commission met actuellement en place un groupe de haut niveau sur les services aux entreprises, pour étudier les lacunes présentées par ce secteur particulier. Ce groupe se concentrera sur quatre secteurs de services aux entreprises: i) marketing et publicité; ii) gestion d'installations; iii) services techniques et d'ingénierie; et iv) conception. Une attention particulière sera accordée aux liens entre services aux entreprises et production dans l'UE, ainsi qu'à l'élaboration de normes européennes volontaires pouvant potentiellement améliorer la qualité des services et

¹¹ «Un agenda du consommateur européen – Favoriser la confiance et la croissance», COM(2012) 225 final.

¹² Exercice de surveillance du marché du commerce et de la distribution «Vers un marché intérieur plus efficace et plus équitable du commerce et de la distribution à l'horizon 2020», COM(2010) 355.

¹³ Rapport du Parlement européen du 1^{er} juin 2011 sur un marché du commerce de détail plus efficace et plus équitable [2010/2109(INI)].

accroître la comparabilité des offres de prestataires de services de différents États membres.

Actions

La Commission adoptera en 2012 un plan européen d'action pour le commerce de détail, définissant la stratégie de l'UE pour ce secteur.

Elle instituera, d'ici à l'automne 2012, un groupe de haut niveau sur les services aux entreprises, pour étudier les lacunes présentées par ce secteur particulier.

7. Vers des guichets uniques de seconde génération

Les guichets uniques visent à faciliter le quotidien des prestataires de services, en leur permettant d'obtenir tous les renseignements nécessaires via une seule interface et d'accomplir en outre leurs démarches administratives en ligne. Les guichets uniques permettent également aux consommateurs qui souhaitent acheter des services de faire des choix plus éclairés. Ils leur fournissent des informations essentielles, telles que les coordonnées des autorités compétentes et les voies de recours qui leur sont généralement accessibles en cas de litige.

Il existe cependant des différences importantes dans le degré de convivialité des informations fournies par les guichets uniques sur les règles régissant les principaux secteurs de services.

De nombreux guichets uniques proposent des informations dans une langue étrangère au moins, ce qui est très profitable aux prestataires de services. Cependant, nombre de procédures administratives ne sont pas encore en ligne et, lorsqu'elles le sont au niveau national, les utilisateurs étrangers n'y ont, souvent, pas accès.

Il est fondamental de remédier à ces problèmes, afin que les guichets uniques fonctionnent comme ils le devraient, pour le plus grand avantage des utilisateurs. À cette fin, les États membres doivent encore relever des défis importants: simplification et rationalisation plus poussées des procédures, plus grande intégration des services de soutien et réalisation des adaptations techniques nécessaires, en particulier pour permettre l'accès transfrontière. Il est également important de sensibiliser les entreprises à l'existence et à l'utilité des guichets uniques.

Actions

Les États membres doivent, d'urgence, rendre leurs guichets uniques pleinement conformes aux exigences de la directive «services».

Les États membres sont encouragés à développer les guichets uniques de seconde génération d'ici à la fin de 2014, avec le soutien de la Commission. Ces guichets uniques devraient: 1) couvrir toutes les procédures intervenant dans le cycle de vie d'une entreprise, 2) être multilingues et 3) être plus conviviaux. La Commission conviendra avec les États membres des critères auxquels devront satisfaire ces guichets uniques de seconde génération, sous la forme d'une «charte des guichets uniques».

En 2013, la Commission lancera une campagne de communication sur les guichets uniques, elle travaillera en coordination avec les États membres à améliorer la présence en ligne des guichets uniques et s'adressera aux organisations

représentatives des entreprises, pour sensibiliser les entreprises à l'existence des guichets uniques et promouvoir davantage leur utilisation.

III. CONCLUSION

Les services sont un puissant moteur de l'économie européenne. Un marché unique des services plus intégré et fonctionnant mieux apporte une contribution vitale à la relance économique de l'UE.

Tous les États membres ont déployé des efforts considérables pour mettre en œuvre la directive «services». Ils ont supprimé nombre d'obstacles injustifiés et modernisé leur réglementation sur les services. Une impulsion sera ainsi donnée à l'économie de l'UE.

La croissance et la création d'emplois dans le secteur des services restent, malgré tout, entravées par toute une série d'obstacles. Une croissance plus importante est possible si des mesures sont prises maintenant pour libérer tout le potentiel de croissance de la directive «services».

Conformément à la communication relative à une meilleure gouvernance pour le marché unique, nous devrions d'abord nous attacher à faire mieux fonctionner ce qui existe déjà. La présente communication propose des pistes pour maximiser l'impact économique de la directive «services», notamment dans les secteurs de services ayant un poids économique important.

- En ce qui concerne la mise en œuvre de la directive, les États membres devraient revoir leurs ambitions à la hausse. Les obstacles qui n'ont pas encore été supprimés devraient être évalués au regard de leur impact économique.
- La Commission a présenté une proposition en vue d'une modernisation de la législation sur la mobilité des services professionnels. Les États membres devraient l'adopter rapidement.
- Le marché unique doit profiter aux consommateurs. Les entreprises ne devraient pas le cloisonner artificiellement, au détriment des destinataires de services.
- La directive «services» et d'autres instruments du marché unique, tels que la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la directive sur le commerce électronique, devraient être appliqués de manière cohérente. Le droit de l'UE devrait, en outre, être modernisé lorsque cela est nécessaire pour répondre aux besoins spécifiques de certains secteurs de services et permettre au cadre législatif de fonctionner efficacement sur le terrain, tant pour les prestataires que pour les destinataires de services.
- Les États membres devraient développer leurs guichets uniques, pour en faire de véritables centres administratifs en ligne à part entière, répondant adéquatement aux besoins des prestataires et des destinataires de services.

Les institutions européennes et les États membres doivent s'engager politiquement à accorder le degré de priorité nécessaire à la mise en œuvre des actions envisagées dans les délais prévus. La Commission travaillera en partenariat avec les États membres à créer de la croissance et des emplois dans le secteur des services et elle suivra étroitement les avancées réalisées dans le cadre de son examen annuel de la croissance.

ANNEXE 1 – LEGISLATION DE L’UE APPLICABLE AUX SECTEURS DE SERVICES

	Principaux secteurs couverts par la directive «services» (2006/123/CE)
	• Services aux entreprises, y compris les services professionnels (<i>avocats, architectes, comptables, conseillers fiscaux, agences de conseil, agences de communication et marketing, conseillers en propriété industrielle, services de certification, intermédiaires du sport, agents artistiques, agences de recrutement, interprètes, vétérinaires, topographes, etc.</i>) • Construction et artisanat • Commerce de détail • Immobilier • Tourisme (<i>hôtels, restaurants, cafés, agences de voyage, guides touristiques...</i>) • Enseignement privé

Secteurs de services	Principaux instruments de droit de l’UE couvrant le secteur
Énergie	Marché intérieur du gaz naturel • Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE. Marché intérieur de l’électricité • Directive 2009/72/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l’électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (texte présentant de l’intérêt pour l’EEE). Marché intérieur du gaz • Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE (texte présentant de l’intérêt pour l’EEE).

Services financiers	Plan d'action pour les services financiers et suivi Directive 2006/43/CE, directive 2006/46/CE, directive 2007/63/CE, directive 2007/44/CE, directive 2009/14/CE, directive 2007/36/CE, directive 2007/64/CE, directive 2009/111/CE, directive 2009/44/CE, directive 2010/76/UE, directive 2009/49/CE, directive 2011/61/UE, directive 2011/89/UE.
Soins de santé	• Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers. • Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.
Services postaux	• Directive 97/67/CE. • Directive 2002/39/CE. • Directive 2008/06/CE.
Télécommunications	• Règlement (CE) n° 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office. • Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009. • Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009. • Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, telle que modifiée par la directive 2009/140/CE. • Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, telle que modifiée par la directive 2009/140/CE. • Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie

	privée dans le secteur des communications électroniques, telle que modifiée par la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 et la directive 2009/136/CE.
Transports	Transport routier • Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route. • Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus. • Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil. Transport maritime • Règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil du 22 décembre 1986 portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers. • Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime). Transport ferroviaire • Directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires. • Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif. Transport aérien • Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. • Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté. Navigation intérieure • Règlement (CE) n° 1356/96 du Conseil du 8 juillet 1996 concernant des règles communes applicables aux transports de marchandises ou de personnes par voie navigable entre États membres, en vue de réaliser dans ces transports la libre prestation de services. • Règlement (CEE) n° 3921/91 du Conseil, du 16 décembre 1991, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans un État membre.

	Secteurs non couverts en tant que tels par le droit dérivé de l'UE
	• Les activités de jeux d'argent. • Les activités participant à l'exercice de l'autorité publique (conformément à l'article 51 du traité). • Les services de sécurité privée. • Les services fournis par les notaires et les huissiers de justice. • Les taxis et les services portuaires.

ANNEXE II – LISTE DES ACTIONS ENVISAGEES ET CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Domaine concerné	Actions	Calendrier de mise en œuvre
<u>1. Tolérance zéro en cas de non-respect des règles</u>	➤ Les États membres mettent leur législation en pleine conformité avec la directive «services». ➤ La Commission applique une politique de tolérance zéro en engageant si nécessaire des procédures d'infraction, en particulier dans les secteurs prioritaires.	Immédiatement. Immédiatement.
<u>2. Maximiser l'impact économique de la directive «services»</u>	➤ La Commission lance, avec les États membres, un exercice d'examen par les pairs ("peer review"), en vue d'une réévaluation de dispositions législatives spécifiques dans les secteurs prioritaires. ➤ Les États membres éliminent toutes les restrictions injustifiées ou disproportionnées qui existent encore et évaluent les avantages économiques que produirait la suppression d'exigences justifiées. ➤ Les mesures à prendre en priorité par les États membres sont reprises dans les recommandations par pays émises dans le cadre du semestre européen. ➤ Les États membres redoublent d'efforts pour promouvoir l'utilisation du système d'information du marché intérieur (IMI).	Lancement en 2012, évaluation des résultats à la mi-2013. Immédiatement. À compter de 2012. Immédiatement.

	➤ <i>La Commission incite le secteur de l'assurance à fournir une couverture d'assurance adéquate aux prestataires de services, y compris en cas d'exercice d'une activité dans d'autres États membres.</i> ➤ <i>La Commission évalue les avancées réalisées et, si nécessaire, envisage d'autres solutions, y compris des propositions législatives.</i>	<i>Immédiatement.</i> <i>Fin 2013 au plus tard.</i>
<u>3. Moderniser le cadre réglementaire pour les services professionnels</u>	➤ <i>Le Parlement européen et le Conseil adoptent la proposition de directive modernisée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.</i> ➤ <i>La Commission soutient les États membres dans la mise en œuvre des recommandations par pays relatives aux services professionnels, dans le cadre du semestre européen 2013.</i> ➤ <i>La Commission présente une communication en vue de faciliter le processus d'évaluation mutuelle pour les professions réglementées.</i>	<i>Avant fin 2012.</i> <i>2012 - 2013</i> <i>2013</i>
<u>4. Assurer que les consommateurs bénéficient de la directive «services»</u>	➤ <i>Les États membres font dûment appliquer les dispositions de leur droit interne qui mettent en œuvre la clause de non-discrimination.</i> ➤ <i>La Commission propose des mesures ciblées, pour suivre l'application des textes et prendre des mesures en cas de problème.</i> ➤ <i>La Commission publie des orientations spécifiques complémentaires sur l'article 20.</i>	<i>Immédiatement.</i> <i>Mi-2013.</i> <i>Fin 2013.</i>

	➤ <i>La Commission travaille avec les entreprises à garantir aux consommateurs la possibilité d'acheter sur une base transfrontière.</i> ➤ <i>En étroite collaboration avec les États membres, la Commission informe les consommateurs des droits que leur confère le marché unique en vertu de la directive «services», dans le cadre d'une campagne de sensibilisation qui sera menée au titre de l'Année européenne des citoyens.</i>	<i>Immédiatement.</i> <i>Évaluation des avancées réalisées à la mi-2013.</i> 2013
<u>5. Assurer que les règles du marché unique fonctionnent sur le terrain</u>	➤ <i>Les États membres rendent leur législation et leurs procédures pleinement conformes à la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et à la directive sur le commerce électronique.</i> ➤ <i>La Commission fait appliquer ces directives avec détermination; elle engage des procédures d'infraction si nécessaire.</i>	<i>Immédiatement.</i> <i>Immédiatement.</i>
<u>6. Besoins propres à certains secteurs</u> 6.1 Reconnaissance mutuelle pour les services spécialisés	➤ <i>La Commission donne pleinement effet aux libertés consacrées par le traité, par un recours accru aux clauses de reconnaissance mutuelle dans les futures propositions de législation sectorielle instaurant des régimes d'agrément pour les experts fournissant certains services spécialisés.</i> ➤ <i>Les États membres donnent pleinement effet à la législation de l'UE leur imposant d'accepter les experts d'autres États membres et utilisent l'IMI pour vérifier plus facilement que les exigences en vigueur sont respectées dans les autres États membres.</i>	<i>Lors de l'adoption de futures propositions.</i> <i>Immédiatement.</i>

6.2 Législation relative à la protection des consommateurs: accroître l'harmonisation dans certains secteurs	➤ <i>Harmoniser davantage les normes techniques, notamment en recourant aux dispositifs de normalisation existant au niveau de l'UE (CEN), dans les domaines où il existe des divergences importantes entre les États membres dans la mise en œuvre de la législation de l'UE.</i> ➤ <i>La Commission s'attache, lorsque cela est approprié, à élever le niveau d'harmonisation dans les futures initiatives législatives de l'UE relatives à la protection des consommateurs. Le Parlement européen et le Conseil s'associent à la réalisation de cet objectif, pour donner son plein effet au marché unique.</i> ➤ <i>La Commission actualise la directive sur les voyages à forfait.</i> ➤ <i>La Commission travaille en coopération avec les autorités nationales compétentes à assurer une mise en œuvre correcte, cohérente et exhaustive de l'acquis de l'UE sur les consommateurs, dans le respect des règles du marché unique et des droits qu'il confère.</i>	<i>En cours.</i> <i>Lors de l'adoption de futures propositions.</i> <i>2012</i> <i>Début 2013.</i>
6.3 Commerce de détail et services aux entreprises: initiatives spécifiques	➤ <i>La Commission adopte un plan européen d'action pour le commerce de détail, définissant la stratégie de l'UE pour ce secteur.</i> ➤ <i>La Commission crée un groupe à haut niveau sur les services aux entreprises, pour étudier les lacunes présentées par ce secteur.</i>	<i>2012</i> <i>Automne 2012.</i>

<u>7. Vers des guichets uniques de seconde génération</u>	➤ <i>Les États membres rendent leurs guichets uniques pleinement conformes à la directive «services».</i> ➤ <i>Les États membres développent les guichets uniques de seconde génération, qui doivent: 1) couvrir toutes les procédures intervenant dans le cycle de vie d'une entreprise, 2) être multilingues et 3) être plus conviviaux. La Commission convient avec les États membres des critères auxquels doivent satisfaire ces guichets uniques de seconde génération, sous la forme d'une «charte des guichets uniques».</i> ➤ <i>La Commission lance une campagne de communication sur les guichets uniques, elle travaille, en coordination avec les États membres, à améliorer la présence en ligne des guichets uniques et s'adresse aux organisations représentatives des entreprises, pour sensibiliser les entreprises à l'existence des guichets uniques et promouvoir davantage leur utilisation.</i>	<i>Immédiatement.</i> <i>2012-2014</i> <i>2013</i>
---	--	---