

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.1.2011  
COM(2011) 20 final

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

**Vers une amélioration du fonctionnement du marché unique des services – Tirer  
pleinement profit des résultats du processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive  
«services»**

**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

{SEC(2011) 102 final}

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

## Vers une amélioration du fonctionnement du marché unique des services – Tirer pleinement profit des résultats du processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive «services»

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

Les services jouent un rôle moteur dans l'économie européenne. C'est dans ce secteur que sont créés près de 9 nouveaux emplois sur 10. L'existence d'un marché unique des services fonctionnant correctement et véritablement intégré est donc une condition essentielle pour créer la croissance, les emplois et l'innovation dont l'Europe a besoin et pour renforcer sa compétitivité sur le plan mondial. Les réformes structurelles nécessaires pour créer un véritable marché unique des services sont aussi au cœur de la stratégie «Europe 2020»<sup>1</sup>, qui a souligné que «sur la base de la directive "services", il est nécessaire de créer un marché unique et ouvert». La communication de la Commission «Vers un Acte pour le Marché unique»<sup>2</sup> récemment adoptée souligne la nécessité d'approfondir le marché unique des services et de poursuivre son développement sur la base du processus d'«évaluation mutuelle» prévu dans la directive «services»<sup>3</sup>.

Dans la présente communication, la Commission expose les principaux résultats de ce processus d'«évaluation mutuelle» et, sur cette base, propose de passer à une nouvelle phase de la construction du marché unique des services, consistant à consolider les avancées de la directive «services» et à les compléter par une série d'actions supplémentaires. Un document de travail des services de la Commission accompagne la présente communication. Il décrit de manière plus détaillée le travail entrepris dans le cadre du processus d'«évaluation mutuelle» et la première série de résultats des réformes législatives adoptées par les États membres pour mettre en œuvre la directive.

### 1. LES SERVICES JOUENT UN RÔLE MOTEUR DANS L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE

La création d'un marché unique des services – un espace sans frontières intérieures où la libre circulation des services est assurée – a été **l'un des éléments fondamentaux du projet européen** et ce, dès l'origine. Le marché unique des services n'a pas été conçu comme une fin en soi, et il ne faut pas le considérer comme tel. Il s'agit d'un **instrument destiné à améliorer la vie quotidienne et la prospérité des entreprises européennes et des Européens**. Il nous appartient d'utiliser son énorme potentiel comme levier pour créer une

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020 final.

<sup>2</sup> «Vers un Acte pour le Marché unique – Pour une économie sociale de marché hautement compétitive», COM(2010) 608 final.

<sup>3</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. JO L 376 du 27.12.2006, p. 36.

croissance et des emplois durables, élargir le choix offert aux consommateurs et ouvrir de nouvelles opportunités aux entreprises.

Compte tenu de la crise économique actuelle, le bon fonctionnement du marché unique des services répond à un besoin encore plus pressant. Aujourd'hui, les services constituent **le principal moteur de l'économie de l'UE** et l'activité économique a évolué résolument vers les services à forte intensité de connaissances au cours des dernières décennies. Les services représentent plus des **deux tiers du PIB** et des emplois dans l'UE, et ont constitué la **source de l'ensemble de la création nette d'emplois** ces dernières années. En outre, environ 75 % du commerce des services sont des services intermédiaires fournis aux entreprises dans pratiquement tous les secteurs de l'économie européenne, en particulier **l'industrie**. Par conséquent, un meilleur fonctionnement et une intégration accrue des marchés des services devraient renforcer la compétitivité de l'économie européenne dans son ensemble.

Toutefois, le marché unique des services **n'apporte pas encore tous les avantages que l'on est en droit d'en attendre**. Les services ne représentent encore qu'un cinquième environ des échanges intra-UE totaux, une part modeste si on la compare avec la présence des services dans l'économie (même en tenant compte du fait que certains services, par nature, se prêtent moins aux échanges ou ont un caractère plus local). L'absence de dynamisme des échanges de services intra-UE est flagrante au regard de la place qu'occupe l'UE dans le commerce mondial des services. Depuis 2004, le commerce des services a connu une croissance plus rapide entre l'UE et le reste du monde qu'à l'intérieur du marché unique. Actuellement, environ 8 % seulement des PME européennes font des affaires dans d'autres États membres. Par conséquent, des activités innovantes vitales pour la croissance restent confinées dans les frontières nationales et, souvent, n'atteignent pas la masse critique requise. Cela restreint le choix des utilisateurs de services ainsi que le potentiel d'innovation de l'Europe. De plus, la productivité a connu une croissance lente dans certains secteurs de services ces dernières années, en partie à cause d'un faible niveau de concurrence, qui reste entravée par des obstacles injustifiés au marché unique.

En résumé, **il est urgent, pour l'économie de l'UE, d'intégrer davantage et d'approfondir le marché unique des services**. Cela est nécessaire pour aider les entreprises – dans les services et l'industrie – à se développer, créer plus d'emplois et améliorer leur compétitivité sur le plan international. Cette évolution est aussi essentielle pour conduire l'économie de l'UE sur la voie du redressement. Une croissance accrue des services contribuerait aussi à accompagner les changements structurels à l'œuvre dans l'économie de l'UE et à compenser les pertes d'emplois dans d'autres secteurs.

L'adoption, puis la mise en œuvre de la **directive «services»** ont constitué **une étape cruciale** dans l'amélioration du fonctionnement du marché unique des services. La directive a en effet supprimé des obstacles injustifiés, simplifié le cadre réglementaire et contribué à moderniser les administrations publiques. Toutefois, **il reste encore beaucoup à faire**. La communication «Vers un Acte pour le Marché unique» récemment adoptée a confirmé l'importance du marché unique des services et la nécessité de continuer à le développer. En prenant les résultats du processus d'«évaluation mutuelle» de la directive «services» comme point de départ, **la présente communication expose un programme de travail ambitieux qui devrait nous rapprocher de cet objectif**. Elle complète et renforce d'autres initiatives en cours à l'échelon de l'UE pour améliorer le fonctionnement des marchés des services, notamment le suivi de l'exercice de «surveillance du marché du commerce et de la

distribution»<sup>4</sup> et l'initiative phare d'Europe 2020 «Une stratégie numérique pour l'Europe»<sup>5</sup>, ainsi que les initiatives futures destinées à promouvoir l'amélioration du fonctionnement du marché unique du commerce électronique<sup>6</sup>.

## 2. LA DIRECTIVE «SERVICES» – UNE ETAPE IMPORTANTE DANS L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DU MARCHE UNIQUE DES SERVICES

Les services sont **des activités très diversifiées, au caractère souvent complexe**. Les règles que les États membres leur imposent le sont tout autant, de même que les obstacles auxquels les prestataires et les utilisateurs de services peuvent être confrontés lorsqu'ils cherchent à tirer avantage du marché unique. **Ces obstacles touchent davantage les services** que les marchandises – en raison de la nature immatérielle des services, de l'importance du savoir-faire des prestataires de services, de l'utilisation transfrontalière des équipements, etc. Ils touchent aussi davantage les PME, et surtout les micro-entreprises (représentant 95 % de tous les prestataires de services dans l'UE), que les grandes entreprises. Un grand nombre de ces **obstacles sont de nature transversale**; autrement dit, ils concernent un vaste éventail de services à tous les stades de l'activité des prestataires. En outre, **ils présentent de nombreux points communs**, en particulier celui de découler, souvent, de lourdeurs administratives, de l'insécurité juridique qui entoure les activités transfrontalières et du manque de confiance mutuelle entre les États membres<sup>7</sup>.

Dans ce contexte, **le Parlement européen et le Conseil ont adopté, en décembre 2006, la directive «services»**, un instrument horizontal du marché intérieur qui couvre un large éventail d'activités de services représentant environ 40 % du PIB et des emplois dans l'UE. Cette directive devait être mise en œuvre avant la fin de 2009. Sa période de mise en œuvre de trois ans a nécessité un effort sans précédent à tous les niveaux des administrations nationales et un soutien politique résolu, notamment de la part du Parlement européen et du Conseil.

Les résultats de **la mise en œuvre, même si celle-ci est toujours en cours dans certains États membres, marquent une avancée significative** dans la suppression d'obstacles et la modernisation/simplification de la législation. Des centaines d'exigences discriminatoires, injustifiées ou disproportionnées identifiées partout dans l'UE ont été abolies dans des secteurs de services stratégiques comme le commerce et la distribution, les professions réglementées, la construction, le tourisme ou les services aux entreprises. Pour y parvenir, plus de mille lois de mise en œuvre ont déjà été adoptées, dont un certain nombre de «lois omnibus» contenant des dizaines de modifications portant sur différents instruments législatifs. De nombreux États membres ont également mis en place des mécanismes spécifiques pour prévenir l'apparition de nouveaux obstacles tels que des obligations de notification interne, des lignes directrices pour la législation future, ou des «tests du marché unique» à réaliser dans le cadre de l'analyse d'impact des nouvelles exigences. Enfin, des

---

<sup>4</sup> Voir l'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 final.

<sup>5</sup> Communication de la Commission «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020.

<sup>6</sup> Consultation publique sur l'avenir du commerce électronique dans le marché intérieur et la mise en œuvre de la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique, août 2010.

<sup>7</sup> Pour une analyse complète, voir le «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – L'état du marché intérieur des services», COM(2002) 441 final du 30.7.2002.

clauses destinées à faciliter la libre circulation des services fournis par des prestataires établis légalement dans d'autres États membres ont été introduites dans les législations nationales. Si leur application est correcte, elles devraient améliorer nettement le fonctionnement du marché unique des services<sup>8</sup>. Il est toutefois important d'insister sur le fait que **toutes les possibilités offertes par la directive** ne seront réalisées que lorsque **tous les États membres auront achevé toutes les modifications législatives requises** pour sa mise en œuvre. C'est notamment le cas dans les États membres qui se sont dotés de législations cadres horizontales pour mettre en œuvre la directive mais qui n'ont pas (ou à peine) modifié leurs législations sectorielles existantes pour en retirer les obstacles injustifiés.

Les modifications législatives ne sont qu'un des moyens efficaces utilisés pour mettre en œuvre la directive. Un gros effort de modernisation des administrations publiques a également été entrepris et est toujours en cours, notamment avec la mise en place de «**guichets uniques**» – des portails d'administration en ligne destinés aux entreprises désormais opérationnels dans la plupart des États membres. Par ailleurs, on assiste au développement d'une culture de **coopération administrative** visant à faciliter la libre circulation des services – notamment par l'utilisation du «système d'information du marché intérieur» (IMI). Là encore, ces efforts doivent être poursuivis pour que les effets de la directive se fassent pleinement sentir sur le terrain.

Globalement, selon des estimations prudentes, la mise en œuvre de la directive «services» est susceptible de générer des retombées économiques atteignant **140 milliards d'euros, ce qui représente une croissance du PIB de l'UE atteignant 1,5 %**<sup>9</sup>. Ces estimations ne tiennent pas compte des effets purement nationaux engendrés par la simplification administrative et réglementaire, qui pourraient aussi être non négligeables.

**L'importance de la directive «services» pour le développement du marché unique des services ne s'arrête pas là.** La directive contient en effet un ensemble de mécanismes et d'instruments permettant de progresser au-delà de sa mise en œuvre stricte. Le **processus d'évaluation mutuelle** prévu dans la directive, qui a été mené par les États membres et la Commission pendant toute l'année 2010, a constitué un outil particulièrement puissant. **La présente communication en expose les principales conclusions** et répertorie, sur cette base, **un ensemble d'actions visant à poursuivre l'approfondissement du marché unique des services** et à le faire mieux correspondre aux besoins des citoyens et des entreprises dans l'UE. Ces actions reposent sur les résultats des discussions qui ont eu lieu entre les États membres et la Commission et les principales conclusions qui s'en sont dégagées, ainsi que sur les contributions à la consultation publique menée dans ce contexte.

### **3. LE PROCESSUS D'ÉVALUATION MUTUELLE – UN INSTRUMENT PRÉCIEUX POUR ÉVALUER L'ÉTAT DU MARCHÉ UNIQUE DES SERVICES**

Le processus d'«évaluation mutuelle» constituait un exercice d'«**examen par les pairs**» innovant et empirique, prévu par la directive «services» elle-même. Bien qu'un tel mécanisme ne soit pas adapté ou requis pour la mise en œuvre de toutes les directives de l'UE, les

---

<sup>8</sup> Voir, dans l'annexe de la présente communication, une synthèse des modifications législatives adoptées par les États membres et les secteurs de services qui devraient en être les principaux bénéficiaires.

<sup>9</sup> «Expected economic benefits of the European Services Directive» (Retombées économiques positives escomptées de la directive européenne sur les services), Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – CPB (Bureau néerlandais pour l'analyse des politiques économiques), novembre 2007.

particularités de la directive «services» l'ont rendu nécessaire. D'une part, son vaste champ d'application a obligé les États membres à procéder à **un examen systématique et complet de leur législation**. D'autre part, la directive a chargé les États membres d'**évaluer un certain nombre d'exigences juridiques souvent imposées aux prestataires de services**: des exigences en matière d'établissement (régimes d'autorisation, restrictions territoriales ou sur la détention du capital) et des exigences relatives à la prestation transfrontalière de services (telles que des obligations d'enregistrement, de notification ou d'assurance). Les États membres ont dû examiner et évaluer ces exigences par rapport à certains critères énoncés dans la directive pour déterminer si elles devaient être maintenues, modifiées ou supprimées.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ces tâches, **l'échange d'informations et d'expérience, et l'«examen par les pairs» que permet le processus d'«évaluation mutuelle» ont joué un rôle déterminant** pour mettre tous les États membres en mesure de mettre en œuvre avec succès cet ambitieux instrument législatif. Il faut cependant indiquer que certaines questions liées à la mise en œuvre – comme la mise en place des «guichets uniques» – n'ont pas fait partie de cet exercice.

En octobre 2009, **dans le cadre du groupe à haut niveau du Conseil compétitivité, la Commission et les États membres se sont mis d'accord sur la méthode** à utiliser pour ce qui allait constituer un exercice de grande ampleur, associant trente pays<sup>10</sup> et couvrant près de 35 000 exigences. **Les travaux ont débuté en 2010**: les États membres se sont réunis entre janvier et mars par «clusters» de cinq pays pour débattre de la situation dans leurs pays respectifs et préparer la suite des discussions. Les travaux se sont ensuite poursuivis entre mars et octobre par des «réunions plénières» au cours desquelles des exigences spécifiques et les principaux secteurs de services couverts par la directive ont été examinés<sup>11</sup>. Les parties intéressées ont été invitées à exprimer leurs points de vue lors d'une **consultation publique** menée entre la fin juin et la mi-septembre 2010.

#### 4. CONSTATATIONS PRINCIPALES DU PROCESSUS D'ÉVALUATION MUTUELLE

##### 4.1. Ce qui a déjà été réalisé

L'évaluation globale du déroulement du processus d'évaluation mutuelle est très positive. En instaurant un **dialogue structuré** entre les États membres, ce processus a apporté de la **transparence** sur les résultats de la mise en œuvre de la directive «services» et contribué à identifier et promouvoir de **bonnes pratiques réglementaires**. Les débats ont aussi aidé à cultiver une **habitude de dialogue**. Les contacts et les échanges d'informations entre les États membres (contacts bilatéraux et en petits groupes, puis en groupes plus importants) se sont multipliés tout au long du processus et ont été déterminants pour ses résultats.

Le processus d'évaluation mutuelle a aussi permis de dresser **un tableau détaillé de l'état d'une partie importante du marché unique des services**. C'est la première fois que les

---

<sup>10</sup> Les trois pays de l'AELE parties à l'accord EEE (Islande, Liechtenstein et Norvège) y ont aussi participé.

<sup>11</sup> Les États membres ont désigné les secteurs de services suivants comme prioritaires: services liés à la construction et à la propriété, tourisme et services connexes, services de repas et boissons, services des professions réglementées, commerce et distribution, services aux entreprises et services éducatifs privés. Le comité de la directive services a été informé des résultats du processus lors de sa réunion du 15 octobre 2010.

États membres et la Commission se sont livrés ensemble à une évaluation approfondie de règles nationales régissant des activités de services. Il s'agissait de règles aux échelons national, régional et local ainsi que de règles établies par des organisations professionnelles dotées de pouvoirs réglementaires. À cet égard, l'évaluation mutuelle a eu un **effet «marché unique»** sans précédent **dans les États membres**, dans la mesure où tous les échelons des administrations nationales ont été invités à évaluer de manière critique leurs propres règles et celles existant dans d'autres États membres dans la perspective du marché unique.

Enfin, ce processus est aussi apparu comme un outil précieux pour recenser les **obstacles encore existants** au marché unique et pour poser les bases des **actions futures** de la politique à mener dans le secteur des services. C'est la **participation active des États membres**, qui se sont approprié le processus, qui a rendu possible tout ce travail.

#### 4.2. Ce qui reste à faire

Les discussions menées avec les États membres et les contributions des parties intéressées ont montré que **le marché unique reste un chantier ouvert dans certains secteurs de services**, notamment en ce qui concerne la prestation transfrontalière de services.

Le problème semble dû en partie au fait que **certaines règles de l'UE adoptées au fil des années pour faciliter le fonctionnement du marché unique des services ne sont pas pleinement utilisées et sont, dans certains cas, mises en œuvre ou appliquées de manière incohérente**. Il est fréquent que les services soient régis par plusieurs instruments de l'UE. Certains d'entre eux s'appliquent d'une manière transversale, comme la directive «services» ou la directive sur le commerce électronique<sup>12</sup>. D'autres, comme la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles<sup>13</sup>, réglementent des aspects d'importance capitale pour un grand nombre d'activités de services. Beaucoup d'autres instruments de l'UE ont une incidence considérable sur le secteur des services, tels que ceux qui réglementent les transactions d'entreprise à consommateur, ou la protection de l'environnement. L'évaluation mutuelle a montré que les interactions entre ces instruments ne sont pas toujours suffisamment claires. Il arrive aussi que leur mise en œuvre ou leur application nationale ne tienne pas suffisamment compte du fonctionnement du marché unique. En pratique, cette situation engendre des incertitudes sur les règles qui doivent s'appliquer, surtout dans le cadre de prestations de services transfrontalières, ce qui peut empêcher et dissuader les PME de développer leur activité à l'étranger.

L'évaluation mutuelle a aussi montré que certaines difficultés persistantes résultent de l'utilisation massive, par les États membres, de la possibilité de **réserver certaines activités de services à certains opérateurs**. On dénombre, dans l'UE, 800 activités différentes considérées comme des professions réglementées dans un ou plusieurs États membres et réservées aux prestataires possédant des qualifications spécifiques. Si cette pratique est parfois justifiée (par exemple à cause de la complexité des activités à réaliser ou de leurs implications pour la sécurité ou la sûreté du consommateur), cela ne semble pas toujours être le cas. Beaucoup d'activités ne sont réglementées que dans quelques États membres et plus de 25 % d'entre elles ne le sont que dans un seul État membre (par exemple les services fournis

---

<sup>12</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

<sup>13</sup> Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255 du 30.9.2005, p. 22.

par les photographes, les barmen, les fabricants de corsets ou les femmes de chambre). Il s'agit sans doute du problème le plus fréquemment mentionné par les États membres comme obstacle au fonctionnement du marché unique, notamment en ce qui concerne les prestations transfrontalières, surtout quand celles-ci prennent place entre des États membres où l'activité n'est pas réglementée et des États membres où elle l'est (par exemple, il peut arriver qu'un photographe indépendant ne puisse photographier un événement d'entreprise se déroulant dans un État membre qui réserve cette activité aux personnes possédant des qualifications professionnelles spécifiques en photographie, sauf s'il peut prouver une expérience professionnelle antérieure d'au moins deux ans). Les États membres ont aussi souligné que, dans certains secteurs comme la construction, il semble exister un nombre élevé de «spécialisations» réglementées dont la pertinence est discutable en raison de la coûteuse fragmentation du marché qu'elles engendrent, et qui peut faire obstacle à la prestation de services de haute qualité (par exemple, une personne possédant le titre de «technicien électricien» peut éprouver des difficultés lorsqu'elle souhaite fournir des services dans un autre État membre où certaines de ses activités sont réservées à une profession réglementée différente, comme celle d'«installateur d'équipements électriques»).

Les discussions qui ont émaillé le processus d'évaluation mutuelle ont aussi soulevé des questions sur les **exigences de forme juridique** (par exemple, des restrictions quant aux formes juridiques que peuvent choisir les opérateurs qui se livrent à certaines activités, telles que l'interdiction, pour les prestataires de services d'artisanat, de se constituer en société de capitaux) et sur les **exigences relatives à la détention du capital** (par exemple, l'obligation de posséder des qualifications spécifiques pour pouvoir détenir des parts d'une société fournissant certains services, qui oblige par exemple à être conseiller fiscal diplômé pour détenir des parts d'une société offrant des services de conseil fiscal). Même si des considérations légitimes pourraient justifier certaines de ces exigences (par exemple pour assurer l'indépendance ou l'engagement personnel du prestataire de services), elles n'en créent pas moins des obstacles au fonctionnement du marché unique des services. Malgré les améliorations apportées par la mise en œuvre de la directive services, des différences importantes persistent. Le caractère justifié et/ou proportionné de certaines règles a donc fait l'objet de débats intenses au cours de l'évaluation mutuelle. Les restrictions concernant les formes juridiques disponibles sont souvent à l'origine de difficultés pour les sociétés ou les professionnels qui souhaitent s'établir dans un autre État membre, dans la mesure où elles limitent leur choix de la formule la plus appropriée, par exemple en matière de fiscalité ou de financement. Quant aux exigences relatives à la propriété du capital, elles peuvent réduire les possibilités d'acquisition ou de financement et limiter les modèles d'entreprise disponibles. Enfin, l'application d'exigences en matière de forme juridique ou de détention du capital à la prestation transfrontalière de services risque d'avoir des effets particulièrement restrictifs, comme de priver certains prestataires de la possibilité d'offrir leurs services dans un cadre transfrontalier au seul motif de la forme juridique sous laquelle ils exercent leurs activités.

Le processus d'évaluation mutuelle a également confirmé que des **obligations en matière d'assurance** sont souvent imposées aux prestataires de services transfrontalières par l'État membre où le service est fourni, indépendamment du fait que le prestataire peut déjà être correctement assuré sur son lieu d'établissement (citons le cas d'un agent en brevet se rendant dans un autre État membre pour y déposer une demande de brevet pour le compte d'un client situé dans son pays d'établissement, et que l'on oblige à souscrire une nouvelle police d'assurance même si le risque vis-à-vis de ce client est déjà couvert). Sur la base de la directive «services», il a fallu évaluer, dans bon nombre de cas, si l'imposition de telles obligations était justifiée et proportionnée. Dans les cas où une telle exigence apparaît justifiée, les prestataires peuvent encore être confrontés à un problème très pratique: il est

souvent difficile d'obtenir une couverture d'assurance pour des activités de services transfrontalières (soit parce que l'offre sur le marché est rare, soit parce que cela est trop coûteux). Il a été souligné, dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle, que ce phénomène est à l'origine de problèmes non négligeables pour la prestation transfrontalière de services dans des secteurs comme les services aux entreprises ou la construction.

**Enfin**, le processus d'évaluation mutuelle confirme la nécessité de faire du marché unique des services une réalité plus concrète sur le terrain, en gardant à l'esprit qu'il est façonné par l'application simultanée d'une multitude de règles aux échelons régional et local, au sein d'une Union de plus en plus vaste et diverse. **Nous devons développer le dialogue** (avec et entre les administrations des États membres, ainsi qu'entre les administrations et les prestataires de services) sur des questions essentielles pour le marché unique telles que la libre prestation de services, **et renforcer la transparence** afin d'éviter dans la mesure du possible l'émergence de nouveaux obstacles. Du fait de la complexité qui caractérise l'Union, il est d'autant plus important de **faire appliquer les règles au niveau national**, notamment en veillant à ce que les prestataires de services disposent de moyens de recours efficaces, rapides et abordables au niveau national pour faire valoir leurs droits liés au marché unique.

## **5. LA VOIE PROPOSEE: DES ACTIONS POUR CONTINUER A APPROFONDIR LE MARCHÉ UNIQUE DES SERVICES**

Au vu des principales conclusions de l'évaluation mutuelle, il apparaît nécessaire que la Commission prenne des mesures supplémentaires pour permettre à l'économie européenne de tirer pleinement parti des possibilités offertes par le marché unique des services.

**En priorité**, la Commission poursuivra et accélérera le travail mené individuellement avec les États membres pour **parvenir à une transposition et à une mise en œuvre complètes et correctes de la directive «services» dans tous les États membres**. Au cours du premier semestre de 2011, la Commission organisera une série de réunions bilatérales avec les États membres à propos desquels des indices sérieux donnent à penser que la mise en œuvre de la directive services y est incorrecte ou incomplète. Au besoin, des mesures d'exécution formelles seront prises.

Parallèlement, la Commission procédera en 2011 à une **première évaluation économique** de la mise en œuvre effective de la directive et de son incidence sur le fonctionnement des marchés de services.

S'appuyant sur l'acquis communautaire, la Commission prendra en outre une série de mesures supplémentaires pour faire progresser le marché unique des services.

### **5.1. Un «test de performance» du marché unique des services**

En collaboration avec les États membres, la Commission entreprendra un **«test de performance»** du marché unique des services. Le but de cette opération est d'apprécier la situation en adoptant le point de vue des utilisateurs du marché unique, par exemple la société qui souhaite ouvrir une filiale dans un autre État membre, l'indépendant qui cherche à offrir ses services dans un cadre transfrontalier, la PME ou le consommateur qui veut recourir aux services proposés par un prestataire établi dans un autre État membre. Le «test de performance» devrait fournir une **évaluation de la manière dont les différents instruments législatifs de l'UE sont appliqués et fonctionnent sur le terrain**.

Pour obtenir une vue d'ensemble réaliste et exploitable du fonctionnement du marché unique des services grâce au «test de performance», il sera nécessaire de tenir compte d'instruments de l'UE autres que la seule directive «services». Par ailleurs, ce «test de performance» ne doit pas être effectué dans l'abstraction, mais en partant de secteurs et d'activités concrets (études de cas pratiques) qui illustreront la manière dont le marché unique fonctionne et indiqueront dans quels domaines des problèmes subsistent. Il s'agirait de définir un ensemble de scénarios pratiques dans des secteurs spécifiques où les entreprises et les particuliers sont le plus souvent confrontés au mauvais fonctionnement du marché unique, et d'établir des priorités entre les secteurs en fonction de leur potentiel d'emploi et de croissance. Cela ne signifie pourtant pas que les résultats du «test de performance» n'auront d'intérêt que pour les secteurs en question. Compte tenu de la nature souvent transversale des obstacles constatés dans le secteur des services et des instruments législatifs qui le régissent, le «test de performance» sera également utile pour déceler les problèmes à caractère horizontal. Il ressort du processus d'évaluation mutuelle que les secteurs de la construction, du tourisme et des services aux entreprises constitueraient de bons candidats pour le «test de performance». Ce dernier, sur le plan pratique, associerait différents services de la Commission et les départements concernés des administrations des États membres. Ils collaboreront pour évaluer les difficultés rencontrées dans l'application conjointe, à l'échelon national, d'instruments de l'UE, les raisons de ces difficultés et les solutions envisageables. L'analyse devrait être étayée par des éléments démontrant la manière dont les secteurs concernés fonctionnent en pratique<sup>14</sup>, et devrait inclure des contributions des parties intéressées.

Le «test de performance» devrait permettre de formuler des **conclusions sectorielles sur le fonctionnement du marché unique des services** et, le cas échéant, déterminer la nécessité d'autres actions, y compris, si nécessaire, une intervention législative.

En 2011, sur la base des contributions des États membres concernant les secteurs spécifiques qu'il conviendrait d'examiner, la Commission lancera le «test de performance» du marché unique des services. L'objectif sera de le mener à terme en l'espace d'un an, afin de faire rapport sur les résultats au Parlement européen et au Conseil et, le cas échéant, de proposer des mesures supplémentaires avant la fin de 2012.

## **5.2. Des actions ciblées visant à s'attaquer aux obstacles réglementaires qui continuent à entraver de manière injustifiée le marché unique des services**

Le processus d'évaluation mutuelle a mis en lumière plusieurs **points spécifiques** qui semblent causer des difficultés aux entreprises et aux particuliers dans le marché unique et **qui méritent un examen plus détaillé**. Il conviendra d'identifier ces difficultés et d'en évaluer l'ampleur lors du «test de performance». Parallèlement, la Commission y accordera une attention particulière afin d'évaluer la situation de manière plus approfondie et la nécessité de prendre des mesures spécifiques à l'échelon de l'UE.

– La Commission analysera la question des **réserves d'activité**, en se concentrant notamment sur les domaines où le lien avec la qualification professionnelle exigée justifie d'approfondir le débat. Cette évaluation sera effectuée en tenant compte de la nécessité d'intégrer davantage

---

<sup>14</sup> Le «tableau de bord de la consommation» établi par la Commission, par exemple, fournit des informations très utiles sur le fonctionnement pratique des marchés de services du point de vue des consommateurs.

les marchés de services et de faire en sorte qu'ils offrent les services de haute qualité exigés par les utilisateurs de services. Sur la base de cette évaluation et des conclusions du «test de performance», la Commission décidera, d'ici à 2012, d'éventuelles initiatives spécifiques.

– La Commission lancera une évaluation pour mieux comprendre la manière dont les restrictions relatives à la **détention du capital** et à la **forme juridique** touchent certains secteurs de services et pour recueillir des éléments probants sur les effets économiques de ces règles. Sur la base de cette évaluation et des conclusions du «test de performance», elle décidera, d'ici à 2012, d'éventuelles initiatives spécifiques.

– Il faudrait examiner les difficultés que font peser sur les prestataires de services transfrontalières les **exigences en matière d'assurance**, en premier lieu avec les parties intéressées, notamment le secteur des assurances, afin de trouver des solutions pratiques. Sur la base de cette évaluation et des conclusions du «test de performance», la Commission décidera, d'ici à 2012, d'éventuelles initiatives spécifiques.

### **5.3. Actions ciblées destinées à faire du marché unique des services une réalité plus concrète sur le terrain**

Pour faire en sorte que la **clause de libre prestation des services** figurant à l'article 16 de la directive «services» soit **appliquée correctement** et de manière cohérente dans tous les États membres, la Commission surveillera de près son application et soumettra ses conclusions à ce sujet à une discussion avec tous les États membres. Ce processus peut s'appuyer sur la directive «services» elle-même, qui prévoit déjà que la Commission présente un rapport sur l'application de ladite clause. La surveillance exercée devrait, dans une large mesure, se fonder sur la collecte d'informations et de points de vue auprès des États membres et des parties intéressées.

La Commission publiera des lignes directrices annuelles sur l'application, par les États membres, de la clause de libre prestation des services et sur l'évolution de la prestation de services transfrontaliers dans le marché unique. Les premières lignes directrices annuelles de ce type devraient être publiées avant la fin de 2011.

Il sera également essentiel d'**améliorer la transparence pour éviter l'apparition de nouveaux obstacles de nature réglementaire**. La directive «services» oblige déjà les États membres à notifier les nouvelles exigences en matière d'établissement et les nouvelles exigences influant sur la libre circulation des services. Il est urgent de consolider cette obligation en fournissant aux administrations des États membres des lignes directrices sur la manière de l'appliquer. Par la suite, il serait important d'évaluer si une extension ciblée de son champ d'application se justifie.

En 2011, la Commission s'emploiera avec les États membres à consolider le système de notification prévu dans la directive «services» et à aider les administrations nationales en leur fournissant des lignes directrices sur son application. D'ici à la fin de 2012, la Commission présentera un rapport sur le fonctionnement du système et la nécessité d'une extension ciblée de son champ d'application.

Enfin, nous devons **aider** les prestataires de services, notamment **les PME, à faire valoir leurs droits dans le marché unique**, pour faire en sorte qu'ils ne renoncent pas à explorer

des marchés au-delà des frontières du fait d'obstacles réglementaires qui rendraient ces tentatives trop complexes. Le réseau SOLVIT joue déjà un rôle important à cet égard en apportant des solutions informelles aux problèmes rencontrés avec les pouvoirs publics. Au-delà de ce type de mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges, il faudrait envisager la possibilité de proposer des mesures pour assurer l'existence de moyens de recours faciles à utiliser, rapides et abordables à l'échelon national en cas d'atteinte aux droits liés au marché unique.

La Commission évaluera l'efficacité des moyens de recours dont disposent les prestataires de services au niveau national en cas d'atteinte à leurs droits dans le cadre du marché unique par les administrations nationales, et décidera des prochaines étapes avant la fin de 2012.
--

## 6. CONCLUSIONS

La mise en œuvre de la directive «services» est une étape importante dans l'amélioration du fonctionnement du marché unique des services. Cependant, il reste encore beaucoup à faire. En partant du processus d'évaluation mutuelle de la directive «services», la présente communication propose un ensemble d'actions dont l'objectif ultime est d'approfondir le marché unique des services et de le mettre davantage en adéquation avec les besoins des entreprises et des citoyens. Il s'agit d'une responsabilité partagée et le succès des actions proposées dépendra de l'engagement de toutes les institutions et des parties concernées.



	auxquelles ils doivent se plier lors de prestations transfrontalières, et statuer sur la nécessité d'initiatives spécifiques.	
Faire en sorte que les entreprises et les particuliers qui souhaitent offrir des services dans un cadre transfrontalier et en bénéficier puissent tirer avantage du marché unique.	– Fournir régulièrement aux États membres des lignes directrices sur l'application de la clause de libre prestation des services figurant dans la directive «services».	Fin 2011, puis chaque année
Empêcher l'apparition, dans la législation des États membres, de nouveaux obstacles de nature réglementaire à la prestation des services.	– Aider les États membres à se mettre en conformité avec les obligations de notification prévues dans la directive «services».  – Présenter un rapport sur le fonctionnement des obligations de notification prévues dans la directive «services» et sur une éventuelle extension ciblée de leur champ d'application.	2011  D'ici la fin de 2012
Faire en sorte que les prestataires de services, notamment les PME, puissent bénéficier pleinement de leurs droits dans le marché unique.	– Évaluer l'efficacité des moyens de recours disponibles au niveau national en cas d'atteinte aux droits découlant du marché unique de la part des administrations nationales, et faire rapport sur la nécessité d'initiatives spécifiques.	D'ici la fin de 2012