



**Bruxelles, le 16 novembre 2015  
(OR. en)**

**14023/15**

**COMPET 512  
MI 720  
POLGEN 165**

**NOTE**

---

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	<b>Préparation du Conseil "Compétitivité" du 30 novembre et du 1<sup>er</sup> décembre 2015 Meilleure réglementation - <i>Échange de vues</i></b>

---

Les délégations trouveront en annexe une note de la présidence intitulée "Un programme pour une meilleure réglementation: Moins de contraintes réglementaires et plus de marché intérieur" devant faire l'objet d'un échange de vues sur une meilleure réglementation, qui aura lieu lors du Conseil "Compétitivité" le 30 novembre 2015.

Un programme pour une meilleure réglementation:

**Moins de contraintes réglementaires et plus de marché intérieur**

Document d'information de la présidence

*La nécessité d'améliorer les règles de l'UE et d'en accroître l'efficacité a été au cœur des discussions lors de la réunion informelle des ministres chargés de la compétitivité le 20 juillet dernier à Luxembourg. Cette réunion – à laquelle ont également participé des dirigeants d'entreprises et des groupes de réflexion – a permis de dégager un large consensus quant au fait qu'une réglementation de l'UE bien conçue peut présenter de nombreux avantages en termes de renforcement de la compétitivité internationale des entreprises de l'UE, en particulier par le biais d'un marché intérieur totalement intégré qui permette aux entreprises d'accroître leurs activités et d'atteindre 500 millions de consommateurs dans les 28 États membres de l'UE. Une application plus large de la reconnaissance mutuelle a notamment été mentionnée comme outil efficace à cet égard. Les discussions ont conduit la présidence à conclure de manière informelle qu'il est urgent de doter l'UE d'un plus grand nombre de "bonnes" règles, permettant de parvenir à une intégration poussée du marché et d'alléger les charges pour les entreprises.*

*À la lumière du nouveau train de mesures de la Commission sur une meilleure réglementation et de la nouvelle stratégie de la Commission pour le marché unique, la présidence considère qu'il est essentiel pour le Conseil "Compétitivité" d'examiner comment les synergies évidentes entre une meilleure réglementation et la politique concernant le marché unique peuvent être encore accrues afin d'engendrer des résultats concrets pour les entreprises et les citoyens européens.*

\*\*\*\*\*

## Contexte de la discussion

Le nouveau programme pour une meilleure réglementation présente un ambitieux projet visant à rendre les règles de l'UE plus efficaces et mieux adaptées à leur objet. Un élément-clé de ce programme est de parvenir à une croissance plus forte grâce à une réglementation de l'UE plus intelligente et moins contraignante.

Ces objectifs sont conformes aux deux priorités générales de la présidence luxembourgeoise:

1) maximiser la valeur ajoutée de l'UE par des initiatives, notamment de nature réglementaire, qui présentent des avantages tangibles pour les entreprises et les citoyens européens, et 2) intégrer la compétitivité dans l'ensemble des domaines d'action grâce à des politiques cohérentes se renforçant mutuellement.

Le domaine le plus évident susceptible d'être amélioré est le marché unique de l'UE. Tout a été dit sur son grand potentiel non exploité, mais le moteur de la croissance de l'UE est au point mort. Il reste de nombreuses barrières, et la plupart des entreprises et des consommateurs ne peuvent profiter du marché unique: selon le rapport 2014 de la Commission sur la compétitivité<sup>1</sup>, seuls 14 % des entreprises de l'UE ont une activité transfrontalière. Il est clair que l'UE lutte pour utiliser son principal moteur de la croissance: le marché unique.

La Commission a adopté sa nouvelle stratégie pour le marché unique le 28 octobre 2015. Cette importante initiative doit être soutenue par une conception plus efficace des règles de l'UE – qu'il s'agisse de réévaluer les règles existantes, ou d'en mettre au point de nouvelles.

**Pour relancer notre économie, nous devons d'urgence faciliter la vie des entreprises et les aider à saisir toutes les opportunités qu'offre le marché unique grâce à un cadre juridique simple, adapté à son objet et efficace.** Au regard de la situation actuelle, nous avons d'urgence besoin de *renforcer* le marché intérieur et de *réduire* les charges réglementaires et administratives inutiles. Ces évolutions sont nécessaires pour générer la croissance tant attendue et pour aider les PME, en particulier les micro-entreprises, à accroître leurs activités dans toute l'UE.

---

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6706/attachments/1/translations/en/renditions/native>

Pour y parvenir, nous devons concilier les avis de ceux qui appellent à *développer le marché intérieur et à renforcer l'UE* et de ceux qui souhaitent *réduire les contraintes réglementaires en Europe, alléger la législation et la rendre moins coûteuse*. Nous devons concevoir de nouveaux instruments, pragmatiques, pour *créer les bonnes conditions-cadres*, y compris le cadre réglementaire. *Nous avons absolument besoin d'une nouvelle méthode pour le marché unique*. À la lumière de ce qui précède, il semble indispensable de mener une réflexion approfondie sur la *méthode* et les *instruments* les plus efficaces à utiliser dans le cadre d'une politique future. Les coûts qu'entraîne l'absence de réglementation de l'UE – ou l'existence de règles qui empêchent le développement du marché intérieur – ont également été illustrés par de nombreuses autres études. Quelques exemples concernant les coûts de fragmentation:

- Une étude montre que les coûts directs d'un contrat à l'échelle de l'UE pour une entreprise cherchant à mener ses activités dans d'autres États membres s'élèvent au minimum à 10 000 € par marché – soit **280 000 € pour tous les États membres de l'UE**<sup>2</sup>.
- Une entreprise d'ingénierie a dû dépenser environ **3 % de son chiffre d'affaires annuel** pour mener des recherches juridiques concernant les législations nationales susceptibles de s'appliquer à ses activités<sup>3</sup>.
- Un producteur d'équipements électroniques a dû dépenser **100 000 € en recherches juridiques** sur les réglementations nationales concernant la publicité applicables dans 5 États membres seulement<sup>4</sup>.

Pour les grandes entreprises, cette complexité implique des coûts supplémentaires importants. Pour les petites, cela signifie souvent *simplement qu'elles ne sont pas en mesure d'utiliser le marché unique* – tandis que les consommateurs sont confrontés à des prix plus élevés, un choix réduit et, très souvent, *n'ont pas accès aux biens ou services échangés sur une base transfrontière*. Les *avantages économiques* potentiels d'un marché unique pleinement fonctionnel sont immenses: il ressort d'une récente étude de la Commission que la réduction des barrières dans le seul secteur des services pourrait permettre d'ajouter près de 230 milliards d'euros au PIB annuel de l'UE (ce qui correspond à une croissance supplémentaire du PIB d'environ 1,5 %)<sup>5</sup>. L'analyse approfondie menée par le Parlement européen pour évaluer le "coût de la non-Europe" – c'est-à-dire le coût du "marché non unique" – conclut qu'une approche ambitieuse pourrait engendrer des bénéfices d'environ 800 milliards d'euros ou, en d'autres mots, jusqu'à 5 % de croissance supplémentaire<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> CBI: Legal Costs Under Article 5 of the Rome I Regulation (coûts juridiques en vertu de l'article 5 du règlement Rome I).

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/impact/2004-impact-assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/impact/2004-impact-assessment_en.pdf)

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/reforming-the-single-market>

<sup>6</sup> <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/files/mapping-the-cost-of-non-europe--march-2014-.pdf>

## **A. SITUATION ACTUELLE: POURQUOI NOTRE APPROCHE RÉGLEMENTAIRE NE FONCTIONNE-T-ELLE PAS?**

Après des décennies d'efforts dans le domaine réglementaire, les entreprises de l'UE ne peuvent toujours pas profiter pleinement du marché unique. Dès qu'elles veulent exporter, s'établir, acheter ou vendre des services, y compris en ligne, dans un autre pays de l'UE, elles doivent composer avec la grande diversité des 28 "mini-marchés". Pourquoi en va-t-il ainsi? Quelle erreur avons-nous commise? Employée comme une technique de réglementation, l'"harmonisation minimale" créée – et de fait, autorise explicitement – des barrières au commerce transfrontalier. L'expérience montre également que l'"harmonisation maximale", pour sa part, ne s'est pas avérée faisable, que ce soit sur le plan politique, technique, juridique ou économique, car elle a été une source de complexité impliquant des coûts de mise en conformité importants pour toutes les entreprises – y compris pour celles qui n'exercent aucune activité transfrontalière<sup>7</sup>. En pratique, les efforts déployés pour assurer une harmonisation maximale dans les propositions législatives conduisent généralement à une multitude de dérogations et d'exclusions qui sont ajoutées au cours des négociations – avec pour effet de créer et "légitimer" des barrières supplémentaires au marché intérieur<sup>8</sup>. *Le fait que le marché intérieur ne fonctionne pas dans des domaines faisant l'objet d'exclusions montre clairement qu'il est indispensable d'établir des règles qui permettent au marché unique de fonctionner en pratique.*

## **B. COMMENT RÉSOUDRE LE PUZZLE RÉGLEMENTAIRE? CE QU'IL FAUT FAIRE**

Nous devons mettre fin à la fragmentation du marché intérieur qui résulte des divergences entre les règles nationales. Il faut à l'évidence une *méthodologie* nouvelle et *rigoureuse* et des *solutions pragmatiques*. **Comment trouver le juste équilibre entre réglementation et déréglementation, entre liberté et protection?**

---

<sup>7</sup> "Harmonising everything is "not a panacea (...) as it would imply building a vast regulatory regime over many decades, amounting to a de facto centralization, with all the costs that it would entail" (Tout harmoniser n'est pas la panacée (...) puisque cela impliquerait de construire un vaste régime réglementaire au fil des décennies, ce qui reviendrait de facto à une centralisation, avec tous les coûts que cela entraîne), voir Jacques Pelkmans: "*Mutual recognition: economic and regulatory logic in goods and services*" (Reconnaissance mutuelle: logique économique et réglementaire dans les biens et les services), p. 7.

<sup>8</sup> Ibid., p. 5: "*A huge number of regulatory barriers (are) still in place because the general prohibition (of barriers) is undermined by countless derogations, invoked by MS almost without discipline, whilst harmonisation proved costly and very slow*" (Un très grand nombre de barrières réglementaires (sont) toujours en place parce que l'interdiction générale (des barrières) est sapée par d'innombrables dérogations, invoquées par les EM presque sans aucune discipline, tandis que l'harmonisation s'est révélée être un processus coûteux et très lent).

## 1. IL FAUT DES RÈGLES DE L'UE

L'objectif de créer un marché unique *ne peut pas* être atteint au niveau national: il faut mettre en place des règles communes au niveau de l'UE. En l'absence de ces règles communes, les entreprises de l'UE ont affaire à 28 "mini-marchés" puisqu'elles doivent se conformer à 28 ensembles de réglementations nationales différentes - ce qui est impossible et/ou extrêmement coûteux.

*Nous avons besoin de règles de l'UE interdisant, notamment, l'adoption de législations nationales qui créent des barrières.*

## 2. LES RÈGLES DE L'UE DOIVENT ÊTRE SIMPLES, CLAIRES ET EFFICACES

Les règles de l'UE devraient ouvrir des possibilités plutôt que d'en fermer. Nous n'avons pas besoin de règles juste pour en avoir: il nous faut des règles qui garantissent l'accès au marché unique. La *qualité* de la législation doit avoir la priorité. Les règles de l'UE doivent être claires, simples, et elles doivent donner aux entreprises la sécurité juridique dont elles ont besoin lorsqu'elles développent leurs activités dans d'autres pays de l'UE. Par ailleurs, l'UE doit se concentrer sur les mesures qui ont une *réelle valeur ajoutée* pour les entreprises, sans imposer de charges inutiles.

*À chaque fois que c'est possible, les règles de l'UE doivent supprimer des charges plutôt que d'en créer de nouvelles.*

## 3. MIEUX UTILISER LES OUTILS LES PLUS EFFICACES: LA RECONNAISSANCE MUTUELLE

Puisque la sécurité juridique est indispensable pour que les entreprises puissent pénétrer de nouveaux marchés, les règles doivent *clairement leur indiquer* quelles sont les obligations qu'elles doivent respecter afin d'accéder au marché unique. Et l'intérêt qu'il y a à élargir l'accès au marché grâce à ces règles doit l'emporter sur les coûts réglementaires à supporter. On peut atteindre ces objectifs, par exemple, en combinant une *harmonisation ciblée* avec l'inclusion d'une *clause de reconnaissance mutuelle* dans la législation de l'UE. Dans cette approche, le droit d'accéder librement au marché intérieur est contrebalancé par l'obligation de respecter certaines exigences essentielles communes - qui devraient être proportionnées et aussi légères et claires que possible. Outre que cela garantit l'indispensable sécurité juridique,

cela permet également de trouver un équilibre entre la protection des objectifs importants relevant de l'intérêt général (comme la santé, la sûreté, la sécurité, etc.) et le souci de ne pas créer trop de formalités administratives.

En termes économiques, utiliser plus largement la reconnaissance mutuelle permettrait d'augmenter sensiblement les échanges commerciaux à l'intérieur de l'UE<sup>9</sup>.

#### **4. REFIT DEVRAIT ÊTRE UTILISÉ POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR**

S'il est urgent d'adopter une nouvelle approche pour la future législation, nous devrions aussi nous intéresser au *cadre législatif existant*, que la Commission évalue dans le cadre de REFIT. La Commission pourrait se servir du programme REFIT pour déterminer s'il y a lieu d'aligner les directives d'harmonisation sur une nouvelle approche de la réglementation, en particulier en insérant au besoin des clauses de "reconnaissance mutuelle". De plus, dans le cadre de cet exercice, la Commission ne devrait pas s'arrêter à la charge engendrée par la législation de l'UE mais tenir compte également des *coûts réglementaires et administratifs que cause le simple fait de traverser les frontières nationales (le "coût de la non-Europe")*.

*REFIT devrait également s'intéresser à ce que coûte le fait de se conformer aux règles nationales des autres États membres et étudier soigneusement le droit national et la transposition des règles de l'UE.*

#### **5. IL FAUT UNE FORTE MOBILISATION POLITIQUE - À TOUS LES NIVEAUX**

Tout au long de la décennie écoulée, l'importance d'achever le marché unique a été omniprésente dans les déclarations politiques et on convient très largement qu'il faut *d'urgence* en faire plus. Il faut maintenant traduire concrètement cette volonté politique au niveau opérationnel au moment *de concevoir, de négocier ou de revoir* les réglementations.

*Nous ne devrions pas avoir peur de défendre les principes d'un marché unique pleinement opérationnel lorsque nous discutons de directives et de règlements spécifiques.*

---

<sup>9</sup> L'étude économique 2014 de l'OCDE consacrée à l'UE cite des recherches de Kox et Lejour (2005), qui ont estimé que, si l'UE utilisait davantage la reconnaissance mutuelle, le commerce bilatéral de services commerciaux entre ses pays membres pourrait s'accroître de 30 à 60 %, selon des estimations prudentes. Voir p. 66 dans: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/economics/ocd-economic-surveys-european-union-2014\\_eco\\_surveys-eur-2014-en#page5](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/economics/ocd-economic-surveys-european-union-2014_eco_surveys-eur-2014-en#page5)

## **CONCLUSION: VERS UNE NOUVELLE MÉTHODE POUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR**

L'UE doit prendre d'urgence les mesures nécessaires pour libérer le potentiel de croissance du marché unique. Il ne suffira pas de modifier ou d'adapter à la marge la situation actuelle: il faut une nouvelle approche de la réglementation, soutenue par une forte mobilisation politique. Les règles de l'UE doivent apporter une réelle valeur ajoutée et aider les entreprises à développer leurs activités.

### **LES PRIORITÉS: LES QUATRE FONDEMENTS D'UNE NOUVELLE METHODE POUR LE MARCHÉ INTERIEUR**

- ***S'engager à défendre des principes essentiels:*** les règles de l'UE doivent être claires, simples, donner aux entreprises la sécurité juridique et renforcer le développement du marché unique. Elles devraient, si nécessaire, interdire de prendre des mesures nationales qui créent des restrictions. Elles devraient créer de la valeur ajoutée pour les entreprises et les citoyens.
- ***Promouvoir l'utilisation du "principe de reconnaissance mutuelle",*** en combinant une harmonisation ciblée avec l'inclusion d'une clause de reconnaissance mutuelle dans la législation de l'UE, en commençant sur la base de secteurs et domaines spécifiques qui offrent un fort potentiel de croissance et de réduction du coût de mise en conformité.
- ***Utiliser REFIT pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur en insistant sur la qualité de la réglementation*** et en prenant systématiquement en compte les coûts que doivent supporter les entreprises pour se conformer aux règles lorsqu'elles se déploient à l'international et en étudiant comment l'on pourrait améliorer l'efficacité de la législation existante grâce aux clauses de reconnaissance mutuelle.
- ***Exploiter le potentiel des futurs rapports de la Commission sur la "reconnaissance mutuelle" et sur le marché intérieur des services,*** qui devraient faire le point sur les obstacles au marché intérieur qu'il reste à lever et donner à la Commission les éléments factuels dont elle a besoin pour élaborer les futures politiques.



*Question soumise au débat:*

*Comment pouvons-nous utiliser le programme de la Commission pour une meilleure réglementation, et en particulier le programme REFIT, pour améliorer le fonctionnement du marché unique et créer de la croissance?*

*Pour y parvenir, quelle est la première priorité concrète qui devrait être mise en œuvre?  
Par exemple:*

- *Une analyse plus approfondie du droit national et de la mise en œuvre de la législation de l'UE, en particulier des mesures qui peuvent entraver le marché unique?*
- *Recourir davantage à l'harmonisation ciblée et/ou aux clauses de reconnaissance mutuelle dans la réglementation de l'UE pour réduire la charge réglementaire pesant sur les entreprises et augmenter la sécurité juridique?*
- *D'autres actions?*

*Les ministres sont invités à s'exprimer brièvement sur une de ces actions prioritaires.*

---